

المنظمة العربية للتنمية الإدارية
جامعة الدول العربية

مقاربات نظرية
في السياسات العامة



د. مثنى فائق مرعي العبيدي

مقاربات نظرية في السياسات العامة

ARADO

المنظمة العربية للتنمية الإدارية
جامعة الدول العربية

المقر الرئيس
2 شارع الحجاز - روكسي - مصر الجديدة
القاهرة - جمهورية مصر العربية
هاتف 0006-2258 - 202+
فاكس 0077-2258 - 202+
e-mail: arado@arado.org

ISBN 978-977-473-266-9

9 789774 732669

المقر الإقليمي
قناة القصباء المائية - بحيرة خالد
الشارقة - دولة الإمارات العربية المتحدة
هاتف 5563399 - 6 - 971+
فاكس 5567007 - 6 - 971+
e-mail: aradosh@arado.org

www.arado.org



المنظمة العربية للتنمية الإدارية
جامعة الدول العربية

مقاربات نظرية
في السياسات العامة

د. مثنى فائق مرعي العبيدي
استاذ العلوم السياسية المساعد
كلية العلوم السياسية – جامعة تكريت

2019



منشورات
المنظمة العربية للتنمية الإدارية
جامعة الدول العربية
2019

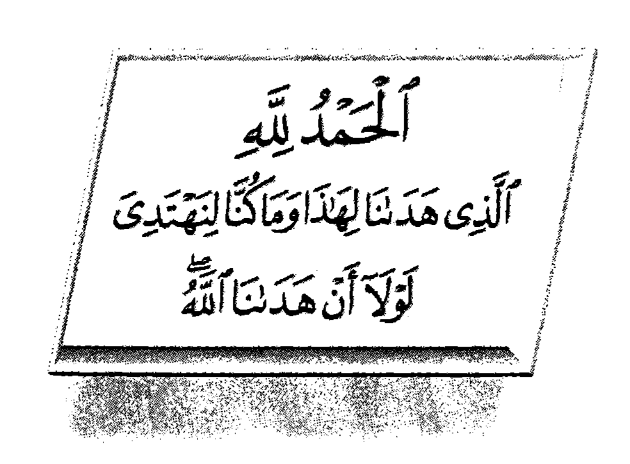
Website: www.arado.org

المقر الرئيس
2 (أ) شارع الحجاز – روكسي – مصر الجديدة
القاهرة – جمهورية مصر العربية
هاتف: 22580006 (202+)   فاكس: 22580077 (202+)
E-mail: arado@arado.org

المقر الإقليمي
قناة القصباء المائية – بحيرة خالد
الشارقة – دولة الإمارات العربية المتحدة
هاتف: 6 5563399 (971+)   فاكس: 6 5567007 (971+)
E-mail: aradosh@arado.org

يقول اللهُ تَعَالى في مُحْكَمِ التَنْزيلْ:





صَدَقَ ٱللَّهُ ٱلْعَظِيمُ

(الآية 7 - سورة الأعراف)

قائمة المحتويات



المقدمة

يُعد موضوع السياسات العامة حديثاً بالمقارنة مع موضوعات العلوم السياسية الاخرى، بالرغم من أن مجالاته في الواقع العملي قديمة التطبيق قدم وجود الدولة، إلاّ أن الحديث هو ظهوره علماً مستقلاً وحقلاً معرفياً قد كان وليد القرن العشرين منطلقاً من المؤسسات الأكاديمية والبحثية الأمريكية. وتأتي أهمية السياسات العامة بمجاليها العلمي والعملي من حاجة الدولة والمجتمع لها، وعلى قدر اهتمام أي دولة بها وفقاً لمعطيات البيئتين الداخلية والخارجية للدولة، يمكن أن تحقق تنميةً مناسبةً وتطوراً يضمن للمجتمع ما يصبو اليه من أهداف وما تطمح اليه الدولة من مكانةٍ.

وتختلف السياسات العامة من دولة إلى اخرى بحسب النظام السياسي القائم وما يرتكز عليه من أيديولوجية، والحال ينعكس على الفواعل الرسمية وغير الرسمية التي تؤثر في عمليتي صنع وتنفيذ السياسات العامة، وكذلك اختلاف صلاحيات ودور كل من هذهِ الفواعل من نموذج إلى آخر.

وتأتي أهمية الكتاب من حيث تناولها لأحد موضوعات العلوم السياسية المهمة وهو السياسات العامة من جانبين الأول: نظري تطرق إلى مختلف مضامين ومحتويات الموضوع من نشأة ومفهوم وتطور وما يحتاجه من متطلبات أو ما يمر به من مراحل. والثاني: تطبيقي تناول نماذج منتقاة من تجارب السياسات العامة انطلاقاً من درجة فاعليتها وقدمها في مجال تحقيق انموذج معين لتطبيق سياسات عامة مختلفة ومتنوعة ومعرفة الاطراف الفاعلة فيها.

ويتطلب الموضوع الاعتماد على عددٍ من مناهج ومقتربات السياسات العامة كان أهمها منهج تحليل النظم والمنهج المؤسسي.

وجاءت هيكلية الكتاب مقسمة على مقدمة وخمسة فصول وخاتمة.

جاء الفصل الأول بعنوان: السياسات العامة إطار نظري، وهو مقسم على ثلاثة مباحث: الأول يدرس نشأة وتطور السياسات العامة، والثاني يتكلم عن ماهية السياسات العامة، أما الثالث فإنه مخصص لمجال دراسة السياسات العامة.

ويأتي الفصل الثاني بعنوان: عملية صنع السياسات العامة، ويتضمن ثلاثة مباحث أيضاً، الأول بعنوان طبيعة عملية صنع السياسات العامة، والثاني يتكلم عن الفواعل الرسمية في عملية صنع السياسات العامة، أما الفواعل غير الرسمية في هذهِ العملية فيتم دراستها في المبحث الثالث.

يدرس الفصل الثالث: عملية تنفيذ السياسات العامة، وذلك من خلال مبحثين: الأول طبيعة تنفيذ السياسات العامة، والثاني الإدارة العامة وتنفيذ السياسات العامة.

ويحمل الفصل الرابع عنوان: تقييم وتحليل السياسات العامة، وهو بمبحثين الأول عن تقييم السياسات العامة، والثاني لتحليل السياسات العامة.

أمّا الفصل الخامس فهو مخصص لدراسة نماذج تطبيقية متنوعة للسياسات العامة عبر ثلاثة مباحث: الأول للسياسات العامة في العراق، والثاني للسياسات العامة في ماليزيا، والثالث عن السياسات العامة في الولايات المتحدة الأمريكية.

ثم تأتي الخاتمة والاستنتاجات.

والله ولي التوفيق

الفصل الأول

الإطار النظري والمفاهيمي

- المبحث الأول : نشأة وتطور السياسات العامة
- المبحث الثاني : ماهية السياسات العامة
- المبحث الثالث : دراسة السياسات العامة

الفصل الأول
الاطار النظري والمفاهيمي

يتطلب البحث في أي موضوع تحديد نشأته وتطوره والبحث في مفهومه وتعريفه وهذا الأمر ينطبق على السياسات العامة التي سيتم تناول نشأتها وتطورها التاريخي والتعاريف الخاصة بها ومكوناتها والخصائص التي تتسم بها، وصولاً إلى كيفية الاهتمام بدراسة السياسات العامة وأسباب هذا الاهتمام والنظرية المعتمدة في ذلك، وهذا ما سيتم تناوله في ثلاثة مباحث وبالشكل الآتي:

- نشأة وتطور السياسات العامة.
- ماهية السياسات العامة.
- دراسة السياسات العامة.

المبحث الأول

نشأة وتطور السياسات العامة

تُشكل حاجة الانسان ضرورة للتعامل مع ما يحيط به وما يؤثر فيه أمراً حيوياً منذ وجود البشرية، فقد حركت نزعة البقاء البشر بما لديهم من إمكانات وطاقات وتسخيرها للحفاظ على بقائهم. ولم يتوقف الأمر عند هذا الحد بل سعت المجتمعات لتطوير نزعتها هذهِ باتجاه البقاء والرفاهية، ومن هنا كانت الحاجة التي أطلقت العنان للتفكير بوضع الأسس الضرورية لتنظيم احتياجاتها وسبل تأمينها.

وأدى تعقد ظروف الحياة البشرية بما تداخل فيها من تشابك المصالح بين المجتمعات والدول ومن ثم تضارب هذهِ المصالح، أدى إلى اهتمام البشر بوضع التصورات والخطط والبرامج لمعالجة ما يمكن أن يواجهه من مصاعب، هذا التطور كان أسبق نشأةً من الدول القومية وإن كانت بأشكال مختلفة ومتواضعة، بيد أن نشوء الدول القومية أعطى لموضوع السياسات العامة بُعداً إضافياً تجلى بحيوية وأهمية هذا الجانب كونه أصبح هدفاً لحماية مصالح المجتمع والأفراد الذين أنابوا الدولة في تأمينها والسهر على استمرارها[1].

وهناك من يرى أن السياسات العامة كنشاط قد عرفتها المجتمعات قديماً وعملت بها بصور وأشكال مختلفة، ولكنها تختلف عن المفهوم المعاصر والدقيق للمصطلح:

- اشتهرت حضارات وادي الرافدين بحسن التنظيم الإداري ومنها الحضارة البابلية، إذ يُعد حمورابي الملك السادس للبابليين (1793 ق.م 1751 ق.م) أول من أدار الدولة الموحدة سياسياً من عاصمته بابل، ونظم شؤون الإنفاق والجباية وأرسى بناء أقدم مدرستين في التاريخ "الأولى في سبأ والثانية في كيش"، ثم أسس الجيش وجعل الخدمة فيه إلزامية. فضلاً عن وضعه لأول شريعة

(1) خليل حسين، السياسات العامة ومفهوم إدارة الدولة، في:
http://drkhalilhussein.blogspot.com/2011/02/blog-post_04.html

قانونية عام 1770 ق.م تحكم العلاقات بين الحاكم والمحكومين وبين المحكومين أنفسهم[1].

- عرف الفراعنة أسمى أشكال التطور الإداري والتنظيم الحكومي بصورة منسقة ودرجة عالية من الكفاءة في النظر بالشؤون العامة من خلال: "الاراضي، والتشريعات، والمظالم... الخ".
- بلغت الحضارة الصينية تقدماً ملموساً في التنظيم السياسي فهم أول من اشترط المؤهلات العلمية للتعيين في الوظائف العامة.
- تبنى الإغريق أشكالاً مختلفة للسياسات واهتم مفكريهم بذلك، إذ يقول أفلاطون: "وظيفة الدولة في هذا النظام هي إيجاد أوفق الطرق لإشباع الحاجات، وتنظيم الخدمات".
- عرفت الدولة الرومانية نموذج الممارسة الواقعية للسياسات العامة آنذاك، الذي نتج بسبب الطابع القانوني لهذهِ الدولة والتقسيم الجغرافي لأقاليمها وطريقة صياغة الحكم بها، وعلاقتها بالإمبراطور.
- اهتم الإسلام بقضايا المجتمع وأعطى فيها منهجاً قوياً واهتماماً جدياً في مجال السياسة والحكم وفق ما أقره القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة في الدولة والحكومة والخلافة، إذ جاء بأرقى القيم والدعامات التي تقوم عليها السياسة العامة المتمثلة بالعدل، والمساواة، والإخاء، ووضع الرجل المناسب في المكان المناسب، وغيرها من القيم والاسهامات في مجال تطوير الفكر السياسي والإداري

(1) يُنظر: المجلة الجزائرية للدراسات السياسية والاستراتيجية، التنظيم في حضارة وادي الرافدين، 21 كانون الأول 2016، في: http://info.politics-dz.com/2016/12/21/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%86%D8%B8%D9%8A%D9%85-%D9%81%D9%8A-%D8%AD%D8%B6%D8%A7%D8%B1%D8%A9-%D9%88%D8%A7%D8%AF%D9%8A-/%D8%A7%D9%84%D8%B1%D8%A7%D9%81%D8%AF%D9%8A%D9%86

والعديد من القواعد العامة كالشورى والقيادة والسلطة. الأمور التي يمكن إدراكها في مدرسة العقلانية الإسلامية في كتابات ابن رشد وابن سينا[1].

ويمكن التمييز بين اتجاهين لتوضيح نشأة السياسات العامة وتطورها، يذهب الأول إلى ان السياسات العامة بوصفها فعلاً قد جاءت نتيجة وجود مشكلة عامة تطلبت تدخلاً من الجهات المسؤولة وهي بذلك قديمة قدم الدولة نفسها، أما الاتجاه الثاني فيذهب إلى أن السياسات العامة بوصفها علم يُعنى بدراسة السياسات التي تقوم بها الدولة لمعالجة القضايا والمشاكل التي تقع في حدود مسؤوليتها فقد نشأ نتيجة عوامل وأسباب أفرزتها تطورات سياسية واقتصادية واجتماعية داخلية وخارجية إلى أن تبلور مصطلح ومفهوم السياسات العامة بالشكل الذي هو عليه الآن[2].

والسياسات العامة بالمنظور الحديث، وفي المجالين المعرفي والعملي قد حصلت على حيز من الاهتمام وشغلت المفكرين والأكاديميين والسياسيين والإداريين، قد مرت بمراحل ثلاثة متتالية هي:

1- مرحلة ما قبل الحرب العالمية الأولى:

أولت الدراسات الفلسفية والفكرية للفلاسفة والعلماء والمفكرين السياسيين اهتماماً كبيراً بقضايا تطور المجتمعات وسبل تنظيمها وانصهارها في شكل معين من أشكال الدولة، وقد تجلى هذا الاهتمام في ذلك الجهد التقليدي الذي استمر طويلاً إلى حين بلوغ الحياة الإنسانية والاجتماعية منتصف القرن التاسع عشر، حينما كانت الجامعات الاوروبية آنذاك تدرس السياسة والحكم كفرع من فروع الفلسفة الأخلاقية، وكان الاهتمام ينحصر بالسياسات التي تنتجها الحكومات، والإشارة إلى القوى التي تسهم في بلورة السياسات وتأثيرها على المجتمعات من خلال التطرق إلى

(1) علاوة الجندي، "دور البرلمان في رسم السياسة العامة في الجزائر"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ورقلة، 2013، ص 18.

(2) يُنظر: عبد العظيم البدران، **كيف تحكم ايران؟ دراسة في صنع السياسات العامة بعد عام 1989**، (بيروت: الدار العربية للعلوم ناشرون، 2014)، ص 8-9.

البناء المؤسسي، والتركيز على التسويغات الفلسفية للحكومة، ودراسة الترتيبات الهيكلية لها، مثل: الفيدرالية، وفصل السلطات، والمرجع القانوني، وصلاحيات الهياكل الرسمية وواجباتها وما يختص بالبرلمان والرئيس والمحاكم، والعلاقات الحكومية وأعمال السلطات الثلاث (التشريعية، والتنفيذية، والقضائية)[1].

وبالرغم من هذا الاهتمام الذي تبناه الجهد التقليدي والفكر السياسي التقليدي قد أثرى الفكر الانساني بطروحاته المتصلة بوصف المؤسسات الحكومية المنوطة بصياغة أو وضع السياسات العامة، بيد إن عنايته بمحتوى هذهِ السياسات وأساليب تنفيذها قد كانت عارضة في عدد من الأحيان، ومحدودة في معظم هذهِ الدراسات[2]، وبقيت وصفية ظاهرية، لم تغص أو تتعمق في تناول المؤسسات والقطاعات الحكومية غوصاً تحليلياً، ولم تعمد إلى فهم وتحليل السلوك الانساني، ولا التصرفات، ولا العمليات المصاحبة والملازمة لصنع السياسة، فأغفلت ترتيب العلاقات الهامة والاتصالات القائمة بين المؤسسات، وترتب على ذلك كله، إبقاء محتوى السياسات العامة بعيداً عن البحث والتناول، حتى إن الجهد الوصفي لها بقي متسماً بالغموض والسطحية[3].

2- مرحلة ما بين الحربين العالميتين الأولى والثانية:

شهدت هذهِ المرحلة اهتماماً متزايداً بعلم السياسة الذي بدأ يتبلور ليغدو فرعاً من فروع العلوم الاجتماعية، عقب استقلاله عن الفلسفة الأخلاقية، خلال المرحلة اللاحقة، فقد حظي بدعمٍ مستفيضٍ ضمن مجال الاختصاص العلمي والمعرفي، الذي أسفر عن وضوح التأييد الذي كان يرى في السياسة وجهاً للقانون، وللعلاقة المتفاعلة بين المؤسسات الرسمية، من خلال مجموعة دستورية تضم القواعد التي تحكم العلاقات بين المؤسسات في اطر قانونية فضلاً عن أن السياسات تمثل جزءاً لا يتجزأ

(1) فهمي خليفة الفهداوي، **السياسات العامة.. منظور كلي في البنية والتحليل** (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2001)، ص 27.

(2) حسن أبشر الطيب، **الدولة العصرية دولة مؤسسات** (القاهرة: الدار الثقافية للنشر والتوزيع، 2000)، ص 54-55.

(3) فهمي خليفة الفهداوي، مصدر سبق ذكره، ص27.

من النشاط الاجتماعي والنفسي للمجتمع وللظاهرة الاجتماعية. علاوة على أن الظواهر الاجتماعية والطبيعية والسلوكيات التي كانت بعيدة عن تدخل السياسة مثل: الأوبئة والحروب والكوارث والفيضانات، نتائجاً للإرادة الالهية، بحسب الاعتقادات المجتمعية، قد انتقلت من حالتها التي تميزت بها "السياسة ضيقة النطاق" في القرن التاسع عشر إلى الحالة الجديدة "السياسة في كل مكان" في القرن العشرين، على وفق الآلية الترابطية، التي من خلالها يجد أمر ما غير سياسي ذاته، واقعاً ضمن فئة الأمور والقضايا السياسية[1].

ليعلن بذلك تطوراً مرحلياً جديداً – وإن كان نسبياً – في مفهوم السياسات العامة الذي كان نتاج لأطروحات المدرسة السلوكية Behavioral School إذ تشير النظرة المتأملة في دراسات وطروحات الفكر السياسي والاجتماعي – خلال هذهِ الحقبة – إلى انتقال الاهتمام من وصف المؤسسات الدستورية وما يتصل بكل منها من صلاحيات، إلى العناية والتركيز بما يتم في هذهِ المؤسسات من أفعال وعمليات وأنماط للسلوك.

وإن مركز اهتمام التحليل السياسي بحكم أنه كان لرصد وتفسير العمليات السياسية وما يتصل بها من تفسير اجتماعي ونفسي للسلوك الفردي والجماعي للفعاليات السياسية، قد زاد وعمق الفهم لكيفية تشكيل ووضع السياسات العامة وما يتصل بذلك من توازن بين الجماعات المصلحية ومن توجهات هادفة لبلورة الإرادة المجتمعية، ولكن العناية بمضمون أو محتوى السياسات العامة قد ظلت في هذهِ الحقبة موضوعاً عارضاً، لا يجد من المحللين السياسيين الا اهتماماً جزئياً محدوداً[2].

3- مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية

حظي موضوع السياسات العامة باهتمام كبيرٍ في مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية، بحيث جرى التركيز على مفهوم السياسات العامة وكيفية بلورتها والتبصر في

---

(1) معو زين العابدين، "المعلومات كآلية لرسم السياسات العامة في الجزائر"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة العقيد الحاج لخضر، كلية الحقوق، باتنة، 2009/2008، ص 68 – 69.

(2) حسن أبشر الطيب، مصدر سبق ذكره، ص 55 – 56.

اهدافها ومصيرها وأساليب تنفيذها ضمن اطار تحليلي بحسب الأولويات والامكانات المتوفرة، بفعل تنامي الاصوات المنادية بضرورة تدخل الدولة محركاً للنشاط الاقتصادي واعادة بناء الاقتصاد القومي وتوجيه الموارد لسد حاجات عموم المواطنين، ولأجل استيعاب النمو الاقتصادي المتزايد في الخدمات المطلوبة وضرورة توفيرها وتحقيقها كالتعليم، الصحة، المواصلات، وإقامة الجسور، وتوفير فرص العمل، وتنظيم التجارة، وإقامة الصناعات، وتأميم المشروعات والمنتجات، وغير ذلك، مما يتعدى حدود القطاع الخاص وقدراته الخدمية، ويستدعي بالمقابل نهوض الدولة بمؤسساتها الحكومية لغرض القيام بذلك، والاضطلاع به في اطار السياسات العامة، وكانت الضرورات تشكل مطلباً هاماً بالنسبة للدول النامية التي حظيت بالاستقلال الوطني والسياسي من الحكم الاجنبي، وسعيها في مباشرة بنائها الاقتصادي التنموي وتحسين أوضاعها المتردية من خلال إشرافها على وضع وتنفيذ العديد من السياسات العامة الشاملة في المجتمع[1].

وقد شهدت الدول الغربية تحولاً كبيراً من نظم حكم تسلطية إلى نظم حكم ديمقراطية، وأصبحت سلطة الدولة تستخدم بشكل متزايد من أجل الاستجابة للاحتياجات والمطالب الشعبية، وقد أنتجت العملية السياسية الديمقراطية ما يعرف بـ "دولة الضمانات الاجتماعية"، من خلال برامج التأمين الاجتماعي والصحة والتعليم وغيرها. وهكذا فإن العلاقة البسيطة بين التحول الديمقراطي وبين الخصائص الضمانية للدولة في العقود الأولى من القرن العشرين، قد تحولت إلى إشكالية معقدة ومتشابكة، وقد نتج عن ذلك تنامي دراسات السياسات العامة ضمن حقول وميادين العلوم الاجتماعية[2].

وبالرغم من تزايد الاهتمام بالسياسات العامة خلال هذهِ المرحلة في إطار يتسم بالطابع الفكري والتجريبي، إلا إن علم السياسة العامة لم يكتسب معناه الاصطلاحي

(1) فهمي خليفة الفهداوي، مصدر سبق ذكره، ص 28-29.

(2) بارة سمير، نشأة وتطور علم السياسة العامة، ص 2، في:
http://etudianf-dz.com/vb/showthread.php?t=66778&goto=nextnewest

علمياً، إلا في مطلع الخمسينيات من القرن العشرين، وكان ذلك على يد عالم الاقتصاد السياسي هارولد لاسويل H.D Lasswel الذي تناول بالدراسة في كتابه: "من يحصل على ماذا ومتى وكيف؟"، جوهر العمليات التبادلية والتوزيعية المتضمنة في رسم السياسات العامة وتنفيذها. وكتابه مع دانيال ليرنر D. Lirner عام 1951، المعنون: "علوم السياسات: التطورات المعاصرة في الهدف والأسلوب" الذي تطرق فيه إلى الإطار التحليلي للسياسات العامة، فيذكر لاسويل: "إن هناك اتجاهاً واضحاً في العلوم الاجتماعية يتجاوز الحدود التخصصية لتلك العلوم المختلفة، ولهذا الاتجاه وجهان: ففي الأول هناك اهتمامٌ وتركيزٌ على احتياجات عملية صنع السياسات من المعلومات، وهو يركز على عملية صنع السياسات وتنفيذها، أما الوجه الثاني الذي يهتم بتطور محتوى المعلومات وتفسيرها لصانعي السياسات، فإنه يقع خارج نطاق العلوم السياسية"[1].

ويشير هذا إلى أن لاسويل حاول بناء إطار منهجي يقوم بمهمة توحيد معطيات العلوم الاجتماعية كأساس لعلم صنع السياسات ويُعد هدفه وصفياً، ذلك لأن إطاره المنهجي يركز على اصطلاح وسائل تنفيذ السياسات العامة باستخدام أدوات البحث الاجتماعي. لكنه لم يحدد الإطار المنهجي لحقل تحليل السياسات العامة، وقد تولى القيام بهذهِ المهمة بعد 15 عاماً الكاتب يكزيل دورور Yakzil Douror، الذي يُعد المؤسس الحقيقي والفعلي لهذا الحقل، وقد بدأ "دورور" ببناء إطاره المنهجي لعلوم صنع السياسات بتوضيح عجز العلوم الاجتماعية، بما فيها الإدارة العامة عن تقديم مرتكزات عملية يمكن الاعتماد عليها في عملية تحليل السياسات العامة[2].

وجاء مفهوم السياسات العامة وما يختص بعملية تحليلها مرتبطاً إلى حدٍ ما بالعلوم السياسية، ضمن التحول الذي طرحه "لازويل" فيما سبق، وحصرياً بما يختص بنظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية لا سيما بعد ظهور المدرسة

(1) بارة سمير، "السياسات العامة: دراسة في العوامل والمفاهيم"، بحث غير منشور، (ورقلة: جامعة قاصدي مرباح)، ص 2.

(2) بارة سمير، نشأة وتطور علم السياسة العامة، مصدر سبق ذكره، ص 3.

السلوكية في بداية الستينيات، وعندما تزايد الاهتمام بدراسة منهج تحليل النظم Systems Analysis الذي تحول من تسليط الضوء فقط على الدولة إلى تسليطه نحو الأبعاد المتعددة التي تشكل حقيقة اجتماعية، ونتيجة لهذا التحول أصبحت الجماعات والقوى الاجتماعية هي ركيزة البحث والاهتمام والتحليل.

واستمر الاهتمام بدراسة السياسات العامة، ومع بداية عقد السبعينيات تزايد بمجال تحليل مخرجات النظام السياسي، بسبب تفاقم المشكلات الاجتماعية داخل الولايات المتحدة الأمريكية بين السود والبيض، والتورط الأمريكي في حرب فيتنام، إذ ظهرت الحاجة داخل مؤسسات الحكومة الأمريكية إلى تحليل هذهِ المشكلات ومحاولة صياغة السياسات التي تعالجها، الأمر الذي نتج عنه تزايد الاهتمام بدراسات تحليل السياسات العامة داخل مراكز المعلومات والاستخبارات ومراكز البحوث، وكثيراً ما قام محللو السياسات العامة بصياغة سياسات ومواقف الولايات المتحدة الأمريكية تجاه العديد من القضايا في الثمانينات، بالتركيز على مشكلات التضخم والبطالة والإنفاق الحكومي ومشاكل التجارة الدولية والشرق الأوسط[1].

وتؤشر هذهِ التطورات في مجال دراسات السياسات العامة خلال هذهِ المرحلة انتقال حقل السياسات العامة من الوصف إلى التحليل عبر المراحل الزمنية إلى ان صار محل الدراسة المقارنة في أواخر السبعينيات بين مختلف الدول، وهذا التطور والاهتمام يعود إلى مجموعة من العوامل أهمها[2]:-

أ- الاعتماد على الحاسب الآلي في تحليل البيانات، مع التركيز على الجوانب القابلة للقياس الكمي.

ب- تركيز التيار السلوكي في السياسة العامة المقارنة على جانب المدخلات مع إهماله وتجاهله لجانب المخرجات.

(1) بارة سمير، "السياسات العامة: دراسة في العوامل والمفاهيم"، مصدر سبق ذكره، ص 2.

(2) بارة سمير، نشأة وتطور علم السياسة العامة، مصدر سبق ذكره، ص 4.

ج- الإحساس الذي ساد بين العديد من العلماء بأن علم السياسة لم يحقق إحدى وظائفه التقليدية وبالتحديد التعامل مع القضايا الرئيسية التي تواجه العالم، وإن علم السياسة يجب أن يكون على صلة وثيقة بما يجري في أرض الواقع السياسي، وإن يساهم في حل المشاكل والقضايا السياسية.

ث- ولعل اهم عامل أدى إلى التركيز على السياسات العامة هو تزايد دور الحكومة في الحياة المجتمعية في القطاعات كافة على مستوى دول العالم كلها.

واستمر الاهتمام بحقل السياسات العامة خلال مرحلة التسعينات وما بعدها، وانتقالاً إلى متطلبات القرن الحادي والعشرين، إذ حصلت تغيرات في دور الدولة وارتفاع مستويات التفاعل بين مؤسسات ومنظمات القطاعين الخاص والعام، فضلاً عن تزايد وتعاظم أدوار الشركات المتعددة الجنسية والمنظمات الدولية، وكذلك المنظمات غير الحكومية، في صياغة الأولويات للسياسات العامة وتحديد مساراتها، وقد ساعد على تبلور هذا الدور، التغير في مفهوم السيادة والتسارع في الانجازات المعلوماتية وثورة الاتصالات، التي منحت للمنظمات الدولية غير الحكومية مثل منظمات حقوق الانسان القدرة السريعة على التدخل في السياسات العامة الداخلية للدول، ومن ثم التأثير في مضامين هذه السياسات العامة(1).

وظهرت كتابات جديدة تركز على دور الفاعلين الجدد في السياسات العامة، وعن دور الشركات الكبرى ومنظمات حقوق الانسان في التأثير على عدد من البيانات العامة، وعن دور ما يسمى القطاع الثالث (المنظمات غير الحكومية) في صنع السياسات العامة، وهذا كله قد اسهم في بلورة الاتجاهات الحديثة، التي ترى ان السياسات العامة ما هي الا محصلة مجتمعة للتفاعلات الرسمية وغير الرسمية، بين عدد من المؤثرين والفاعلين على المستويين المحلي والمركزي، والسياسات العامة تُعد في ضوء

(1) نشأة السياسة العامة، في: http://30dz.justgoo.com/t1679-topic

ذلك تعبير عن ارادة الفاعلين والمؤثرين الذين هم عادة ما يكونون اعضاء في شبكة منظمة صارت تُعرف اليوم بشبكة السياسة Network Policy(1).

وتشير عملية تزايد دور السياسة العامة وتنامي اهميتها في الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية لمختلف المجتمعات، إلى تنامي اهمية دورها في المرحلة التي تعيشها الدول والحكومات، لا سيما وأن القرن الحادي والعشرين يتسم بخصوصية الانطلاقة السريعة وتزاحم المتغيرات البيئية والسياسية والفلسفية والعلمية، التي تفرض سطوتها على التوجهات الاقتصادية، التي تشمل بدورها منعكساً للتغيرات الهيكلية، في واقع التنظيم السياسي للمجتمعات على السياسة العامة، الحال الذي يتطلب تعاطيها حيال متغيرات العصر وتوجهاته الجديدة في ظل العولمة، وتكنولوجيا المعلومات، والحروب، والنزاعات، وسياسات الدفاع والحماية، ومشكلات الفقر والبطالة، وحرية التجارة، واسعار السوق، ومضاربات الاسهم، وتفكيك النظم، والخروج على الآليات المعتادة في التعايش الدولي بوسائل ليست معتادة(2).

وبناءً على ما سبق يتضح لنا تطور حقل السياسات العامة عبر مراحل مختلفة قديماً وحديثاً، ولعل أهم تطور له كان قد شهدته مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية الذي انتقل به من الميدان الوصفي إلى الميدان التحليلي.



(1) يُنظر: فهمي خليفة الفهداوي، مصدر سبق ذكره ، ص 31.

(2) يُنظر: معو زين العابدين ، مصدر سبق ذكره ، ص 72.

المبحث الثاني

ماهية السياسات العامة

اولاً - تعريف السياسات العامة

لا يختلف مصطلح السياسات العامة عن غيره من مصطلحات العلوم الإنسانية التي غالباً ما يثار النقاش حولها وعدم الاتفاق على تحديد تعريف واحد أو شامل وجامع لها، ومن المشاكل التي تعيق الدارسين في هذا المجال من الوصول إلى تعريف محدد ودقيق لهذا المصطلح هي وجود امرين: يتمثل الأول باستعمال مصطلحات "السياسة العامة" أو "السياسة الحكومية" أو مجرد مصطلح "السياسة" بشكل عام غير محدد أو دقيق لتعني أو تدل على معاني أو مصطلحات مختلفة. أما الأمر الثاني فيتمثل بوجود خلط بين هذهِ المصطلحات ومصطلحات إدارية مثل أهداف أو برامج أو قرارات أو قوانين... الخ من المصطلحات التي تستعمل لوصف ما تقوم بهِ الحكومة من أعمال[1].

وبما ان السياسة العامة هي جزء من نتاج التطور الحاصل في ميدان العلوم الاجتماعية، وشكلت دراستها كغيرها من الدراسات، جدلاً بين العديد من الباحثين الذين يرومون الإحاطة بماهيتها ومضامينها من الموضوعات، فقد حصل التنوع والتعدد في التعريفات حول فهمها والإلمام بجوانبها المتعددة، كونها تمثل الجانب الأدائي والفعل السياسي للحكومة أو انها ترتبط بجوانب النظام السياسي كافة وليس على دور الحكومة فحسب[2]، ومن هنا جاء التعدد والاختلاف في التعريفات التي تناولت مفهوم ومضامين مصطلح السياسات العامة.

---

(1) خيري عبد القوي، **دراسة السياسة العامة** (الكويت: ذات السلاسل للطباعة والنشر والتوزيع، 1988)، 44.

(2) يُنظر: مها عبداللطيف الحديثي ومحمد عدنان الخفاجي، **النظام السياسي والسياسة العامة** (كربلاء: مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، 2006)، ص 4.

فقد وردت العديد من التعريفات لمصطلح السياسات العامة منها تعريفات غربية وأخرى عربية، ويمكن أن نبين عدداً منها كما يأتي:

1- يُعرّف جيمس اندرسون السياسة العامة: "هي برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع"، ويرى أندرسون ان هذا التعريف يركز على ما يتم فعله في إطار ما يستوجب أو يراد فيه تمييزٌ للسياسة من القرار الذي هو مجرد خيار من بين البدائل، ويذهب اندرسون إلى تعريف السياسة العامة بأنها: "هي تلك السياسة التي تطورها الأجهزة الحكومية من خلال مسؤوليتها علماً ان بعض القوى غير الحكومية أو غير الرسمية قد تسهم أو تؤثر في رسم وتطوير بعض السياسات العامة وتستمد خصوصيتها من كونها متخذة من قبل السلطات المخولة"[1].

2- ويذهب توماس داي Thomas Dye إلى تعريف السياسات العامة بأنها: "هي كل ما تختار الحكومة أن تفعله وما لا تفعله"، وهو تعريف يمتاز بالدقة والاختصار إلا أنه ينتج عنه لبسٌ في الفرق بين ما تختار أو تقرر الحكومة أن تفعله وبين ما تفعله فعلاً

3- ويُعرف ديفيد إستون David Easton السياسات العامة بأنها: "سلطة توزيع القيم على كل المجتمع"، ويقترب بذلك من تعريف بيكنجهام وجابرييل ألموند وبأول في نظرته إلى السياسات العامة على أنها الاداء العام والفعل السياسي في البيئة وكل ما يتعلق باستعمال سلطة الدولة لتلبية حاجات ومطالب المجتمع في ميادين (التعليم والصحة والضمان الاجتماعي والدفاعي...)[2].

---

(1) جيمس اندرسون، **صنع السياسات العامة**، ترجمة عامر الكبيسي، الطبعة الرابعة، (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2010)، ص 15.

(2) محمد علي حمود، **دليل السياسات العامة (دليل تعريفي – تدريبي – للباحث والمتخصص وللسياسي وللإداري)**، (بغداد: دار الدكتور للعلوم الادارية والاقتصادية، 2014)، ص 13-14.

4- ويعرف هارولد لاسويل السياسة العامة بأنها: "من يحصل على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟" وهنا التعريف بالرغم من بساطته، فإنه يشير إلى منظور واحد فقط وهو منظور القوة، في نظره إلى السياسات العامة.

5- أما أ. توماس بيركلاند A. Thomas Birkland فيُعرف السياسات العامة بأنها: دراسة لصناعة السياسات من قبل الحكومات. فسياسة الحكومة العامة هي مجموعة السياسات (القوانين، والخطط، والأفعال، والسلوكيات) التي تختارها الحكومة. إذ تدعي الحكومات أنها تمارس السلطة والمسؤولية (بنسب متفاوتة) على مجموعة كبيرة من الأفراد، وبذلك تجد من الضروري أن يكون عملها خاضعاً لخطط ومنهجيات عمل تحكم المجتمع.

وبذلك يكون بيركلاند قد قدم الصفات المشتركة بين كل تعريفات السياسات العامة المتمثلة بـ: السياسة تتم باسم العامة، وغالباً ما تكون الحكومات هي صانعة السياسات أو المبادرة بها، ويتم تفسيرها وتنفيذها من قبل أطراف عامة وخاصة، ويرى أن السياسة العامة هي ما تعتزم الحكومة القيام به، وما تختار الا تقوم به"[1].

6- ويرى كمال المنوفي بأن السياسات العامة يمكن تعريفها بأنها: "مجموعة قرارات تتعلق بمجال معين كالتعليم أو الصحة أو الشؤون الخارجية أو الدفاع... الخ"، بيد ان هذا التعريف لم يحدد الجهة التي يقع على عاتقها اتخاذ تلك القرارات، وهي أداة لضمان الحد الأدنى من التنسيق بين القرارات الفردية لتتبعها مجموعة قرارات أسمى وأكثر تجريداً[2].

7- ويُعرف نائل عبد الحافظ العواملة السياسات العامة بأنها: "تخصيص سلطوي للقيم كما أنها منهج هادف يوجه التعامل مع قضايا ومشكلات مجتمعية

(1) للمزيد يُنظر: ماريا مرسي، **المرأة والأمن الإنساني** (عمان: المجلس الوطني لشؤون المرأة، 2011)، ص 116-117.

(2) المصدر نفسه، ص 118.

حيوية"، ويرى العواملة بأن السياسات العامة تُشكل إطاراً فكرياً ومرجعياً وقانونياً للقرارات التفصيلية واليومية التي تتخذها الأجهزة التنفيذية في الدولة ومؤسساتها، فضلاً عن كونها: "عملية نظامية معقدة ومفتوحة تتضمن خيارات استراتيجية واسعة في مجالات وظيفية متنوعة ومتخصصة ومتكاملة وتشمل كافة القطاعات الإنتاجية والخدمية المتخصصة". ويُطلق أحياناً صفة الجمع على مجال السياسة العامة (علوم السياسة العامة) لكونها محصلة تفاعل مجموعة حقول أكاديمية متكاملة ومترابطة ومتفاعلة مثل السياسة والاقتصاد والاجتماع والإدارة والرياضيات والإحصاء وغيرها[1].

8- أما سلوى شعراوي فقد عرفت السياسات العامة بأنها: "مجموعة القرارات التي تتخذها الحكومة لمواجهة مشكلة ما، سواء بشكل وقائي أو بشكل علاجي"[2]، وترى شعراوي ان هناك اتجاهات ظهرت مؤخراً ترى بأن السياسات العامة ما هي إلا محصلة للتفاعلات الرسمية وغير الرسمية بين عدد من الفاعلين على المستويين المحلي والمركزي، وإن السياسات العامة ما هي إلا نتاج أو تعبير عن إرادة هؤلاء الفاعلين الذين عادة ما يكونون أعضاء في شبكة منظمة، أو ما أصبح يُعرف باسم "Policy Network"، وبذلك يكون هذا المفهوم قد أشار إلى وجود اكثر من جماعة فاعلة في صنع السياسات العامة وهذه الجماعة تتغير من قضية إلى اخرى في مجال السياسات العامة، مثلما تتغير من وقت لآخر، فضلاً عن أنه يشير إلى وجود أكثر من نمط اتصالي، ووجود صور مختلفة من التشابكات وأنواع متعددة من الشراكة التي تسهم في تشكل هذهِ السياسات[3].

(1) يُنظر: نائل عبد الحافظ العواملة، **تحليل السياسات العامة – مدخل نظامي تطبيقات من الأردن والخليج العربي**، (عمان: مركز أحمد ياسين، 1999)، ص 20-21.

(2) نقلاً عن: ماريا مرسي، مصدر سبق ذكره، ص 117.

(3) يُنظر: سلوى شعراوي جمعة، "تحليل السياسات العامة في القرن الحادي والعشرين"، في: سلوى شعراوي جمعة (تحرير)، **تحليل السياسات العامة في الوطن العربي**، (القاهرة: جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2004)، ص 31.

ثانياً - مكونات أو عناصر السياسات العامة

تتكون السياسات العامة من منظومة من المكونات أو العناصر المرتبطة فيما بينها، ويمكن إيجاز أهم مكونات أو عناصر السياسات العامة التي حظيت بإجماع المفكرين بما يأتي:

1- **مطالب السياسة Political Demands**: وتتضمن مجمل ما يتم طرحه على المسؤولين من جانب الآخرين سواء كانوا من الأهالي أم من الفاعلين الرسميين في النظام السياسي، بغية التحرك حيال قضية معينة أو التوقف عن إجراء تحرك ما، فالمطالب المطروحة من جانب العامة تولد الحاجة إلى إثارة الانتباه لسياسات عامة وتُشكل نقطة البدء في دراسة عملية صنعها[1].

2- **قرارات السياسة Policy Decisions**: القرار مفهوم يدل على وجود عملية يتم فيها انتقاء بديل واحد أو عدد من البدائل من بين مجموعة البدائل، وتُعد النظرية القرارية من النظريات الجزئية، وهذهِ النظرية تعني الدراسة المتفحصة أو الشاملة لمختلف العناصر التي يجب أن تؤخذ في الاعتبار عند تحليل سياسة معينة، والقرارات السياسية هي ما يصدره المسؤولون الحكوميون المخولون قانونياً من الأوامر والتوجهات المعبرة عن محتويات السياسات العامة، وتتضمن الأُطر التشريعية التي تتخذ صيغة القوانين، أو اصدار الأوامر، أو وضع القواعد التنظيمية الموجهة لأعمال الإدارة، أو تقديم التفسيرات الإجرائية للعملية القضائية حيال تطبيق القوانين[2].

3- **الخطب والتصريحات الرسمية Speeches and Official Statements**: وتشمل تعبيرات رسمية أو عبارات موحية بسياسة عامة، وتشمل الأوامر الشفهية

---

(1) ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة – دراسة معاصرة في استراتيجية إدارة السلطة، الطبعة الأولى (عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع ، 2013)، ص 29.

(2) بارة سمير، "السياسات العامة: دراسة في العوامل والمفاهيم"، مصدر سبق ذكره، ص 6.

والتفسيرات القانونية والضوابط المحددة للسلوك وآراء الحكام والقضاة وحتى خطب المسؤولين وشعاراتهم التي تعبر عن المقاصد العامة والأغراض المطلوب تحقيقها والأعمال الموجهة نحوها، وقد تكون هذه التصريحات والخطب غامضة احياناً، ويظهر ذلك في اختلاف وجهات النظر خلال تفسيرها، وكذلك ما يحدث حول ما تصدره مستويات حكومية مختلفة من تصريحات تجاه قضايا متنوعة[1].

4- **مخرجات السياسة العامة Output policy**: وهي المؤشرات الملموسة الناتجة عن السياسات العامة، التي تمثل الأشياء المنجزة نتيجة القرارات المتخذة، وتعني ما تنجزه الحكومة مقارنةً بما تدعي القيام بإنجازه مستقبلاً، أي ما يمكن تحويله إلى عملية التنفيذ والتحقق منه عملياً، وكذلك تمثل مجموعة الأفعال والقرارات الملزمة التي تعبر عن ردود أفعال الحكومة المزمع تنفيذها بشكل حقيقي وظاهر للعيان ويمكن تقويمها وقياسها. لتكون بذلك السياسة العامة كما تم تنفيذها وتحقيقها بدلاً من أن تكون مجرد قرارات أو بيانات وتصريحات يتم تداولها بين المشرعين والمنفذين السياسيين فقط[2].

5- **عوائد أو آثار السياسة Policy Impact**: وهي تمثل النتائج التي يحصل علها المجتمع من تطبيق السياسات العامة سواء كانت مقصودة أو غير مقصودة، التي تنجم عن الفعل والامتناع عن الفعل، فمثلاً هل يمكن من خلال تطبيق سياسة معينة تحقيق أهدافها ومعرفة المستفيدين منها أم أنها ربما قد أثرت عليهم سلبياً في عدد من الجوانب؟، قد يبدو أن هذا السؤال من الصعوبة الإجابة عنه بشكل دقيق، ولكن آثاره قد تساعد على فهم العلاقة بين السياسة والمتحقق الفعلي والنهائي منها، وهو ما ينبغي مراعاته من جانب محللي السياسة

(1) جيمس اندرسون، مصدر سبق ذكره، ص 29-30.

(2) أحمد طيلب، "دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بن يوسف بن خدة، كلية العلوم السياسية والإعلام، الجزائر، 2006 -2007، ص 21.

العامة وصانعيها، وهي تساعد على التأكد مما إذا كانت السياسات العامة تمضي في المسار المرسوم لها، وتحقق الأهداف التي شرعت من أجلها أو لا[1].

ثالثاً - خصائص السياسات العامة

تتصف السياسات العامة بمجموعة من الخصائص تميزها وتحدد معالمها الأساسية، لعل أهمها ما يلي:

1- أفعال تباشرها المؤسسات الحكومية، إذ ان التوجهات العامة بشأن المشكلات المجتمعية لا تصبح سياسات عامة ما لم تتبناها الحكومة وتُصدر بشأنها قانوناً أو مرسوماً أو نظاماً أو قراراً يحدد أهدافها ويُنظم مسارات ونشاطات الحكومة المعنية بشأنها[2].

2- تهدف السياسات العامة إلى تحقيق المصلحة العامة، وأهم ما يميز الدولة هو قيامها على خدمة المصلحة العامة، والسياسات العامة هي التي تترجم عملياً المصلحة العامة التي تخدم جمهور المواطنين، بيد انه ليست السياسات العامة جميعها تحقق المصلحة العامة عند تطبيقها رغم انها تُعد ضرورية على الأقل في مراحلها الأولى من تخطيط وإعداد برامج، ولكن المقصود منها هو ان السياسة العامة عند إقرارها يجب أن تستهدف مصالح المواطنين ولا تقتصر على فئات قليلة تستفيد من خيرات البلاد على حساب الأغلبية العظمى من المواطنين.

3- الانسجام، لا بد من توفر نوع من الانسجام في الفعل العام، وليس من المنطق أن تُسن سياسة عامة تمس سلباً بإحدى السياسات العامة الأخرى، لما يسببه ذلك من الإرباك وهدر الجهود والمال، لا سيما في ظل وجود تداخل منطقي وواقعي بين مجموعة القطاعات التي تؤثر في بعضها البعض، وبذلك فإن

(1) يُنظر: جيمس أندرسون، مصدر سبق ذكره، ص 18.

(2) يُنظر: عبد العظيم البدران، مصدر سبق ذكره، ص 18.

الانسجام مطلوب وأساس سواء داخل بنية السياسات العامة أو خارجها، اي بعلاقتها مع سياسات أخرى [1].

4- تتصف بالشرعية، ان السياسات العامة عند إقرارها من المؤسسات التشريعية والتنفيذية تصدر الحكومة بشأنها قانوناً أو مرسوماً أو نظاماً أو قراراً، ومن هنا تكتسب الشرعية وقوة الالزام القانوني. وللحكومة وحدها السلطة في تنفيذها وإلزام سائر المواطنين بالعمل وفق المحددات والنظم والأساليب التي تم إقرارها.

5- منطقية وعقلانية، تُعد السياسات العامة بمثابة البديل أو البدائل التي يمكن تحقيقها وفق الإمكانات المتاحة، ولهذا يجب ان ينتج وضع السياسات العامة منهجاً رشيداً بتخصيص الموارد والإمكانات اللازمة لتنفيذ البرنامج أو البرامج النابعة من السياسة المعنية.

6- قصدية وهادفة، ان السياسة العامة هي بمثابة بلورة للإرادة المجتمعية حيال حاجة أو مشكلة مجتمعية معينة، ولا جدال في ان بلورة الإرادة المجتمعية تستوجب بالضرورة الاتفاق على اهداف مطلوبة ومقصودة لتحقيق منفعة محددة[2].

7- تمتد السياسات العامة وتتأصل في جذور النظام المجتمعي الكلي بما فيه من جوانب سياسية واقتصادية وإدارية واجتماعية ومادية ومعنوية[3].

8- قد تكون السياسة العامة ايجابية في صياغتها وقد تكون سلبية، ويمكن أن تأمر بالتصرف باتجاه معين، وقد تنهى عند القيام بتصرفات غير مرغوبة، أو قد يُعد

---

(1) يُنظر: حسن بلا، مدخل لفهم السياسات العامة، في:
http://www.marocdroit.com/%D9%85%D8%AF%D8%AE%D9%84-%D9%84%D9%81%D9%87%D9%85-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%B3%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%85%D8%A9_a2369.html

(2) يُنظر: حسن أبشر الطيب، مصدر سبق ذكره، ص 35-36.

(3) نائل عبد الحافظ العواملة، مصدر سبق ذكره، ص 27.

سكوتها أو عدم التزامها بالتصرف ازاء ظواهر معينة بمثابة توجه، وهي في كل الأحوال تؤثر بمواقفها على السكان أو المعنيين بهذهِ الأمور.

9- السياسات العامة كتوازن بين الجماعات، هي تعبير عن التوازن بين الجماعات المصلحية، وهذا التوازن يُحدد بالنفوذ النسبي للجماعات، ويؤدي تغيير هذا النفوذ إلى تغيير في السياسة العامة، إذ تصبح اكثر تعبيراً عن إرادة الجماعات التي يزداد نفوذها، وأقل تعبيراً عن الجماعات التي يتقلص نفوذها.

10- السياسة العامة مخرجاً للنظام السياسي، تُعد السياسة العامة على وفق نظرية النظم بمثابة مخرجات واستجابات النظام السياسي للمدخلات (الضغوط والمؤثرات) الصادرة اليه من البيئة. هذهِ السياسات قد تحدث تغييراً في البيئة وفي النظام السياسي نفسه، لذلك فإن نظرية النظم تسلط الضوء على تأثير الظروف البيئية وخصائص النظام السياسي على محتوى السياسات العامة، ثم تأثير هذهِ الأخيرة على البيئة والنظام السياسي[1].

رابعاً - مستويات وأنواع السياسات العامة

تشمل السياسات العامة المجالات المجتمعية وقطاعاتها الإنتاجية والخدمية والمادية والمعنوية كافة، وبكل ما تحتويه من خصائص وفرص ومحددات. وتشكل منظومة السياسات العامة نظاماً معقداً ومفتوحاً، بحيث يشمل كل مجتمع نظاماً للسياسات العامة يتفرع إلى سياسات عامة فرعية في القطاعات المجتمعية كافة [2].

وهذهِ السياسات العامة تختلف من حيث مستوياتها، اذ تقسم إلى ثلاث مستويات أهمها[3]:

(1) يُنظر: ثامر كامل محمد الخزرجي، مصدر سبق ذكره، ص 31-32.

(2) نائل عبد الحافظ العواملة، مصدر سبق ذكره، ص 26.

(3) يُنظر: ماريا مرسي، مصدر سبق ذكره، ص 120.

1- المستوى العام "Macro Politics" ويشمل المطالب والقضايا التي تهم الرأي العام، أو شرائح وفئات متعددة ومختلفة منه، كالأحزاب السياسية واصحاب الدخل المحدود من الموظفين والعمال، ومشكلات انخفاض مستوى الأجور وارتفاع اسعار السلع والخدمات.

2- المستوى الجزئي "Micro Politics" أو السياسات الجزئية، وهي تلك التي تُصنع استجابةً لقضية أو مطلب لجهة معينة أو منطقة محددة، كإعفاء شركة ما من أداء ضريبة أو تخفيضها، أو اقامة مشروع سكني لموظفي احدى المؤسسات، وهنا تُرسم السياسات العامة لصالح جهة واحدة من دون سائر المجتمع.

3- المستوى المحلي (الإقليمي) "Local Politics"، ويُقصد به السياسات التي تتناول القضايا والمشكلات التي تتعلق بالمحافظات أو الأقاليم أو المجتمعات المحلية.

اما بالنسبة لأنواع السياسات العامة فيمكن إيجاز أهمها بما يأتي[1]:

1- السياسات السياسية، وتمثل الخيارات السياسية الكبرى مثل طبيعة النظام السياسي ومؤسساته وهويته وأهدافه ووسائله وإطاره القانوني العام.

2- السياسات الاجتماعية، وتتضمن الخيارات القيمية والأخلاقية والدينية وتحديد طبيعة البناء الاجتماعي والعلاقات الاجتماعية والخصائص والأهداف والظروف الإنسانية.

3- السياسات الاقتصادية، خيارات استراتيجية تتعلق بالنظام الاقتصادي والعلاقات الاقتصادية والأهداف والمشكلات والخصائص والفعاليات الاقتصادية.

4- السياسات المالية، خيارات التأثير المالي واستخدام المصادر المالية للتأثير في النظام المجتمعي عموماً وتحقيق أهداف الدولة وتعزيز الاستقرار العام في المجتمع.

5- السياسات التربوية التعليمية، خيارات استراتيجية للنظام التربوي التعليمي بما يحتويه من أهداف ومؤسسات ووسائل وتطلعات تتعلق بتطوير قدرات العنصر الإنساني.

(1) يُنظر: نائل عبد الحافظ العواملة، مصدر سبق ذكره، ص 26-27.

6- السياسات الصحية، خيارات النظام الصحي وما تتضمنه من أهداف ووسائل ومؤسسات لرعاية الإنسان وصيانته وتعزيز قدراته.

7- السياسات الزراعية / التجارية / الصناعية... مجموعة خيارات متخصصة لتفعيل القطاعات الإنتاجية وتعزيز قدراتها وتكاملها مع القطاعات الاخرى.

خامساً – بيئة السياسات العامة

ان السياسات العامة ليست بمعزل عن ما يحيط بها من عوامل ومؤثرات تمثل بمجملها مكونات البيئة التي تحيط بها، ولا يمكن لها ان تتشكل أو تُرسم دون تأثير البيئة عليها، وتُعرف البيئة بأنها: "تلك العوامل المحيطة بالموضوع التي تؤثر فيه وتتأثر به" [1]. حتى ان نظرية التنظيم لاتخاذ القرار قد افترضت ان السياسة العامة لا تكون كفؤة وفعالة مالم تراع الظروف البيئية المحيطة بها، كون الحاجة إلى سياسة عامة تولد في البيئة وتنتقل إلى النظام السياسي من خلال مما يمتلكه من قنوات، زد على ذلك دور البيئة في فرض عدد من القيود والمحددات على صناع القرار، وتقيد من حريتهم في الدخول بالنقاش في عدد من الموضوعات، فضلاً عن عوامل اخرى سياسية واقتصادية واجتماعية وجغرافية تمثل خصائص البيئة تؤثر بدرجات مختلفة على صانعي السياسات وعلى شكل هذه السياسات ايضاً[2].

وبغض النظر عن الاختلافات حول عدد وتنوع العوامل البيئية المؤثرة في السياسات العامة، فإنه يمكن إيجاز أهمها بما يلي:

1- العوامل الجغرافية والطبيعية، وتعني المزايا والخصائص الطبيعية التي يتصف بها اقليم دولة معينة، وتنقسم هذه العوامل إلى: الموقع الجغرافي ومساحة الدولة وتضاريسها ومناخها وثرواتها الطبيعية[3]. وتؤثر هذه العوامل في المجتمع الانساني وبالتالي توثر على السياسة على الرغم من اختلاف درجة هذا التأثير عن

(1) خيري عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص 52.

(2) جيمس اندرسون، مصدر سبق ذكره، ص 45.

(3) خيري عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص 54.

العوامل البيئية الاخرى، بيد انه لا يمكن نكران تأثير عوامل الجغرافية والطبيعة على المؤسسات السياسية والسلوك السياسي لصانعي القرار في دولة ما[1]، ويكون هذا التأثير مباشر وغير مباشر ايجابي وسلبي على المجتمع عامة وعلى نظم الحكم والادارة السياسية التي تتبناها الدولة، فوفرة الموارد الطبيعية تؤثر في السياسات التي تتبعها الدولة في مجال التنمية الشاملة وتوفير الخدمات ونمط الحياة المتبع لدى المجتمع وشحتها تؤدي إلى اعتماد سياسات من قبل صناع القرار لتوفير الموارد الطبيعية التي يحتاجها المجتمع، وبالمقابل تؤثر مساحة الدولة وتضاريسها على نوع السياسات الخدمية من جهة والسياسات الدفاعية والخارجية من جهة اخرى وبما يتناسب وهذه العوامل[2].

2- العوامل السياسية، ترتكز السياسات العامة لكل دولة على طبيعة نظام الحكم والايديولوجية السياسية للدولة، وتتكون البيئة السياسية من مجموعة مركبة من العناصر تتفاعل بدورها في ما بينها ومع العوامل البيئية الاخرى لينتج عنها السياسة العامة لكل دولة بالشكل الذي تتميز أو تختلف به عن غيرها من الدول، وتتمثل اهم عناصر أو مكونات البيئة السياسية بـ: الدستور، والأيديولوجية أو الفلسفة السياسية التي يقوم عليها النظام السياسي، والسلطات الثلاث وعلاقاتها العملية، والنظام الحزبي المعتمد، وجماعات المصالح والضغط، وتوجهات الرأي العام، فضلاً عن طبيعة الظروف والاوضاع الجارية في البلاد[3].

ولا تنفصل سياسات الدولة عن سياسة الحكم وعلاقة الاحزاب والجماعات السياسية مع بعضها البعض، ما يعني ان الاستقرار السياسي والحروب

---

(1) استبرق فاضل شعير، "مقومات رسم السياسة في الولايات المتحدة الامريكية"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، بغداد، 2007، ص 39.

(2) يُنظر: خيري عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص 56–62.

(3) خيري عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص 76.

والنزاعات التي تخوضها الدولة والثقافة السياسية وغيرها من العوامل السياسية تؤدي بالسياسات العامة ان تأخذ شكلاً معيناً لا يبتعد بمضمونه عن الارتباط بالعوامل التي ادت إلى ان تكون عليه السياسات العامة، بحيث كثيراً من السياسات يحصل تغييرها خلال مراحل اعدادها أو تبنيها أو تقويمها، بسبب تدخلات أو تأثيرات من الوسط السياسي المحيط بالحكومة وقد يؤثر كل عامل من العوامل السياسية بشكل مختلف عن تأثير غيره عن العوامل[1].

3- العوامل الاجتماعية، تتمثل هذه العوامل بحجم السكان والتركيبة السكانية وطبيعة الحياة والتقاليد والاعراف والقيم الاجتماعية، وفي الحقيقة ان النظام السياسي وهو وليد المجتمع ما يفترض ان يكون المعبّر عن قيم المجتمع وثقافة اعضائه واتجاهاتهم ومجسداً للدوافع الاجتماعية والقوة المؤثرة فيه بالشكل الذي يجعل من دراسة المجتمع رافداً مهماً لعلم السياسة العامة ومنهجه التحليلي للواقع الاجتماعي، بهدف التعرف على القيم والتقاليد السائدة في الحيط الاجتماعي، زد إلى ذلك ان هنالك قناعة بأن العديد من الظواهر والمواقف السياسية لا يمكن فهمها دون التعمق بدراسة جذورها وأسبابها الاجتماعية، مما يتيح فرصة التقدم من خلال الاحاطة الكاملة بالعوامل والتيارات السياسية التي تتعامل في المجتمع، ما يؤكد على وجود رابط بين المفاهيم الاجتماعية والمفاهيم السياسية وهذه تتجلى في نسج موضوع السياسات العامة[2].

ويؤثر التركيب السكاني على السياسة العامة ما يدفع الحكومات على المواظبة لأجراء التعداد السكاني باستمرار، اذ ان حجم السكان واعمارهم ونشاطهم الاقتصادي وتوزيعهم على التجمعات البشرية كلها عوامل لا بد وان تؤخذ بنظر

(1) عبد الفتاح ياغي، **السياسات العامة: النظرية والتطبيق**، (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الادارية، 2010)، ص 55.

(2) يُنظر: فهمي خليفة الفهداوي، مصدر سبق ذكره، ص 205-206.

الاعتبار عند صنع السياسة العامة للدولة، واذا ما تم اغفال هذه العوامل التي تتغير باستمرار مع مرور الزمن فان سياسات التنمية الاجتماعية ستواجه عقبات ومشاكل عديدة، ومثلما يتغير المجتمع فإن على الحكومة مجاراة هذا التغير بتغيير مماثل في السياسات العامة لان اختلاف التوافق بين تغير المجتمع واحتياجاته وبين تغير السياسات الحكومية تؤدي إلى نشوء فجوة واخفاقات في اداء الحكومة والعكس صحيح[1].

4- العوامل الاقتصادية، وتتضمن النظام الاقتصادي ومعدل البطالة ومعدلات التضخم ومستوى الاستيراد والتصدير والتعاقدات الاقتصادية والاتفاقات التجارية مع الدول الاخرى ومعدلات صرف العملة واسعار الذهب والنفط وغيرها، وهذه العوامل تؤدي دوراً مؤثراً في عمليات السياسة العامة، كون الدول تتبنى سياسات معينة بناءً على مقتضيات اقتصادية محددة[2].

ويُبنى النظام الاقتصادي على اساس دراسة مظاهر النشاط الانساني في المجتمع، عبر البحث عن كيفية استخدام الموارد ذات الندرة المحددة ثم كيفية تحقيق التوزيع السليم، للموارد بما يحقق الاشباع لأكبر قدر ممكن من حاجات المجتمع، بحيث تتحدد الفعاليات الاقتصادية في الدولة وفقاً للسياسات العامة المفضية إلى تحقيق المصلحة العامة[3].

ويترك المستوى الاقتصادي أثراً على اداء الحكومة في مجال ضمان السلع والخدمات العامة، وهذا قد لا يدركه البعض، ممن يعزون فشل حكومة ما بالعمل ازاء بعض المشاكل إلى عدم فاعليتها بدلاً من تصور مقدار الموارد المتوفرة لديها، في الوقت الذي يشكل به نقص الموارد من اهم العوامل المقيدة لبرامج الحكومة في مجال تحقيق الرفاهية، وهذا الأمر ينطبق في الاغلب على الدول

(1) عبد الفتاح ياغي، مصدر سبق ذكره، ص 53.

(2) المصدر نفسه، ص 54.

(3) فهمي خليفة الفهداوي، مصدر سيق ذكره، 206.

النامية اكثر من الدول المتقدمة، اما بالنسبة للتنمية الاقتصادية فهي التي تشكل النظام السياسي ومخرجاته ولها الدور الفعال في توجيه هذه المخرجات، وان مستويات التحضر والتصنيع ومعدل الدخل ومستوى التعليم تعد اكثر تأثيراً في توجيه وتشكيل السياسات العامة[1].

5- البيئة الخارجية، أدت متغيرات القرن الحادي والعشرين المتمثلة بالثورة التكنولوجية التي جعلت العالم اشبه بالقرية الصغيرة، والعولمة، والاعتماد المتبادل، إلى حدوث تغير في مفهوم السيادة، وصار من المحال ان تعيش دولة ما بمعزل عن الدول الاخرى أو بمنأى عن تأثيرات الأحداث الخارجية، والمعطيات الدولية، لأنها تتأثر سلباً وإيجاباً بمجريات وتيارات عوامل القوة السياسية والاقتصادية والتكنولوجية وحتى الثقافية السائدة في البيئة الدولية. كل ذلك ادى إلى التأثير في عمليات رسم السياسات العامة للدولة فالمناخ العام للشؤون الدولية يُعد بمثابة الوسط الذي يقع فيه فعل الدولة وتدار فيه سياساتها العامة، أي إنه مصدر تأثير كبير وواسع لما يُطلق عليه معطيات أو مسلمات السياسة العامة[2].

كما يفرض الواقع الدولي نمطاً من العلاقات المتمايزة والمؤثرة على الدول من قبل بعضها ازاء الاخر، بسبب عدم وجود التوازنات في خصائص تلك الدول، ما يؤدي إلى عدم وجود المساواة الاقتصادية والعسكرية والسياسية والقيمية والثقافية والموارد الطبيعية بين الدول الأمر الذي يجعل من الصعوبة وجود استقلالية قائمة على الاكتفاء الذاتي لدولة معينة، دون اعتماديتها على معطيات دول اخرى، مما ينعكس على بالضرورة على السياسات العامة لهذه الدولة[3].

---

(1) جيمس اندرسون، مصدر سبق ذكره، ص 50 – 52.

(2) عزيزة ضمبري، "الفواعل السياسية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق، باتنة، 2008/2007، ص 36.

(3) فهمي خليفة الفهداوي، مصدر سبق ذكره، ص 201.

وبذلك تتسع دائرة التأثير في عمليات رسم السياسات العامة من دون ان تقتصر على البيئة الداخلية، لتشمل عوامل وفواعل خارجية، مثل المنظمات الدولية، كالأمم المتحدة، ومجلس الامن، والبنك الدولي للتنمية والاعمار، ومنظمة البلدان المصدرة للنفط (أوبك)، ومنظمة الطاقة الذرية، والشركات متعددة الجنسية، وغيرها، وكذلك الاتحادات الدولية، كالاتحاد الأوروبي، والجامعة العربية، واحياناً يكون الطرف الخارجي المؤثر دولة واحدة ذات قوة عسكرية واقتصادية متفوقة كالولايات المتحدة الأمريكية. ولعل اهم الامثلة على تأثير هذه الجهات يتضح بـ:- سياسة الاصلاحات التي تبنتها الحكومة التركية جزءاً من شروط الانضمام إلى الاتحاد الاوروبي، والتغيير الذي أحدثته الولايات المتحدة الأمريكية وحلفائها في افغانستان والعراق بالقوة العسكرية، وتحديد السياسات المتعلقة بإنتاج النفط واسعاره بالنسبة للدول المنتجة للنفط الأعضاء في منظمة (أوبك)[1]. وكذلك تأثير صندوق النقد الدولي عندما يفرض شروطه بتغيير عدد من السياسات في الدول التي تحصل على قروض منه.



(1) عباس حسين جواد وارزوقي عباس عبد، "صياغة السياسات العامة (إطار منهجي)". مجلة أهل البيت (ع)، العدد الأول، (كربلاء: بلا)، ص 155.

المبحث الثالث

دراسة السياسات العامة

يتطلب موضوع دراسة السياسات العامة تناول مجال الاهتمام بالسياسات العامة كعلم ودراستها وتدريسها في المؤسسات الاكاديمية والعلمية، مروراً بالتعرف على أسباب الاهتمام بدراستها، وأهدافها، وصولاً إلى التعرف على مداخل ومقتربات دراسة السياسة العامة.

أولاً - الاهتمام بدراسة السياسات العامة

تُعد دراسة السياسات العامة مجالاً مهماً حديثاً، ويُعد علم السياسة العامة حديث النشأة سريع النمو إذا ما تمت مقارنته بعلوم أخرى مثل علم السياسة الذي تعود جذوره إلى ما قبل أكثر من ألفي عام، وقد نشأت دراسة السياسة العامة ميداناً للبحث العلمي المنظم في جامعات الولايات المتحدة الأمريكية في نهاية الستينيات وبداية السبعينيات، وإن كانت لها جذور أعمق قليلاً ترجع إلى عقدي الثلاثينيات والأربعينيات.

العقدان اللذان شهدا ظهور نظريات اقتصادية حديثة قدّمها عالم الاقتصاد جون كينز، فأحدث ثورة علمية أثارت تساؤلات عديدة تتعلق بدور الحكومة في حماية الاقتصاد القومي وتنظيم مختلف أنواع السياسات الحكومية الأخرى. مثلما شهدا ظهور ما يطلق عليه "علوم السياسة العامة Policy Sciences" بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية[1].

المرحلة التي حظيت بها دراسة السياسات العامة باهتمام واسع من قبل العديد من فقهاء وعلماء السياسة، وذلك بفعل زيادة أعباء الدولة وتدخلاتها لحماية المصلحة العامة الذي شهدته هذهِ المرحلة. وتعاظم الاهتمام بموضوع السياسة العامة حين جرى التركيز على مفهوم السياسة العامة وكيفية بلورتها والتبصر بأهدافها ومضامين

(1) يُنظر: خيري عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص 82 – 83.

وأساليب تنفيذها، ضمن إطار تحليلي بحسب الأولويات والإمكانيات المتوفرة وبفعل تنامي الأصوات المنادية بضرورة تدخل الدولة محركاً للنشاط الاقتصادي وتوجيه الموارد لسد حاجيات عموم المواطنين ولأجل استيعاب النمو المتزايد في الخدمات المطلوبة وضرورة توفيرها وتحقيقها: كالتعليم، والصحة، والمواصلات وغيرها. وبذلك حصل تحولاً كبيراً في دراسة السياسة العامة بما جاء به بعد علماء السياسة مثل "هارولد لاسويل" في مؤلفه الموسوم بعنوان: "علوم السياسات" بطرحه العلمي في تناول هذا الموضوع كحقل علمي لهُ أُسسه ومناهجه[1].

وللتأكيد على أهمية السياسة العامة مثلما التأكيد على المنحى السابق جاءت أكثر الدراسات الغربية تؤكد على ذلك من حيث انتقال التركيز من المؤسسات إلى العمليات والسلوك، وهو ما تطلب دراسة الأسس الاجتماعية والنفسية للسلوك الفردي والجماعي وأنماط سلوك الفاعلين السياسيين من قادة ووزراء ونواب ورجال قضاء، حتى أصبح التحليل السياسي يرصد ويُفسر العمليات والتفاعلات التي تقرر السياسة العامة من دون البحث في العلاقة بين العمليات ومحتوى تلك السياسة، في حين كان الاهتمام في السابق منصباً على دراسة المسوغات الفلسفية لوجود الحكومة وبنائها التنظيمي من الدستور وشكل نظام الحكم والسلطات ومسؤوليات الحاكم ودور السلطات الثلاث "التشريعية والتنفيذية والقضائية" التي تتولى رسم السياسة العامة، من دون البحث في مضمون السياسة العامة وكيفية تحليلها وتقييمها[2].

وازدادت أهمية دراسة السياسة العامة بشيوع وانتشار أفكار المدرسة السلوكية التي شكلت حركة فكرية وثورة علمية في عالم المفاهيم وتحديث المفاهيم التقليدية بإدخال مصطلحات جديدة في تناول الظواهر السياسية والاجتماعية مثل النسق، والسلوك،

---

(1) يُنظر: أحمد طيلب، مصدر سبق ذكره، ص 19.

(2) مها عبداللطيف الحديثي ومحمد عدنان الخفاجي، مصدر سبق ذكره، ص 8.

والنظم، والقرار... الخ، وبذلك تكون قد وضعت عدة اقتراحات ومناهج أدت إلى إحلال الحركية في تحليل شؤون السياسة العامة.

يضاف إلى ذلك انه تم الاعتماد على الجوانب الكمية والمناهج الإحصائية، وتعددت الدراسات بعدها والأبحاث في مجال السياسة العامة، ولا سيما في السنوات الأخيرة التي ظهر فيها جلياً تقلص دور الدولة وتقيد مفهوم السيادة وظهور مصطلحات مثل الدولة التدخلية والدولة الوطنية، وما تقوم به قوى خارجية في التأثير على صياغة الأولويات للسياسة العامة وتحديد مساراتها[1].

وصارت دراسة السياسة العامة تحظى بإهتمامٍ متزايدٍ وانتشارٍ كبيرٍ في الجامعات الغربية والأمريكية كونها احدى التخصصات المعرفية المهمة، وبدأت تأخذ منحى تطورياً مهماً وتشهد إقبالاً كبيراً على حساب العديد من التخصصات الأخرى. قيمة هذا الحقل انه ينتقل من النظريات الكلاسيكية في العلوم السياسية والإنسانية والاقتصادية، وحتى العلمية الأخرى، إلى الجوانب العملية الحقيقية التي تقوم على الارتباط الوثيق بين العلوم السياسية وباقي العلوم؛ كالصحة العامة، والاقتصاد، والسكان، والاجتماع وغيرها، إذ تشتبك جميعها في عملية إدارة مصالح المجتمعات والناس ومطالبهم بشكل أساسي.

ويعكس صعود وانتشار حقل السياسات العامة، طبيعة المتغيرات الجديدة في العالم، بحيث تضاعفت أهمية القضايا المحلية والحياتية – بما تتضمنه من اقتصاد وخدمات وبنى تحتية – في المجال السياسي في كثير من دول العالم، وأصبحت محط أنظار الرأي العام الذي تراجعت لديه أهمية القضايا الأيديولوجية والجدالات السياسية النظرية لصالح البحث عن دولة الرفاه وتحسين شروط الحياة الخاصة واليومية[2]. واقتضت حركة العولمة الاقتصادية التي ظهرت في أواخر القرن العشرين

(1) يُنظر: أحمد طيلب، مصدر سبق ذكره، ص 20.

(2) محمد أبو رمان، من دواوين السياسة الى السياسات العامة، في :

http://islamselect.net/mat/91830

وأوائل القرن الحادي والعشرين، إلى ضرورة توفر مجموعة فرعية من السياسات العامة التي تصب تركيزها على الحوكمة العالمية، لا سيما في ظل ارتباطها بالقضايا التي تتجاوز الحدود الوطنية مثل تغير المناخ والإرهاب وانتشار الأسلحة النووية والتنمية الاقتصادية، الأمر الذي ادى بالعديد من الباحثين ومراكز البحوث والكليات التقليدية المتخصصة في السياسات العامة إلى الاتجاه نحو تعديل التوجهات المتبناة والمناهج المعتمدة بما يتناسب مع هذا المشهد السياسي الجديد فضلاً عن وضع أُسس مناهج جديدة بالكامل[1].

وكون السياسات العامة تندرج تحت قائمة التخصصات الأكاديمية فإنها تحمل في دراستها مجموعة من عناصر العديد من مجالات ومفاهيم العلوم الاجتماعية بما في ذلك مجال الاقتصاد، وعلم الاجتماع، والاقتصاد السياسي، وتقييم البرامج، وتحليل السياسات، والإدارة العامة، مع شرط أن يتم تطبيق تلك المجالات كافة على المشكلات الخاصة بالإدارة والشؤون والعمليات الحكومية العامة، بيد أن اختلاف دراسة السياسات العامة عن العلوم السياسية أو الاقتصاد يكمن في تركيزها على تطبيق النظرية من خلال وضعها في حيز الإطار العملي[2].

ثانياً - أسباب الاهتمام بدراسة السياسة العامة

يرتبط علم السياسات العامة ودراسته بمسألة قضايا المجتمع الحيوية، ويقدم فرصة كبيرة للتعامل مع مشاكل المجتمع وضرورة وضع الحلول لها، ما يعزز أهمية دراسة السياسة العامة، ويمكن إجمال أسباب الاهتمام بدراسة السياسة العامة بما يأتي:

1- **أسباب علمية:** تكمن في أن هدف الدراسة يمكن تحقيقه من خلال الفهم المعمق للمجتمع عن طريق معرفة مصادر ونتائج قرارات السياسة العامة، على

(1) سياسة عامة، ويكيبيديا - الموسوعة الحرة، في:
https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%B3%D8%A7%D8%AA_%D8%B9%D8%A7%D9%85%D8%A9

(2) المصدر نفسه.

أساس أن السياسة العامة يمكن تناولها متغيراً تابعاً، حينما يُثار التساؤل حول ماهية القوى البيئية والخصائص المؤسسية التي تسهم في تشكيل السياسة وتحديد مضمونها. مثلما يمكن أن يُنظر إليها متغيراً مستقلاً أو أصيلاً فيُثار التساؤل حول النتائج التي تطرحها السياسة العامة على البيئة والنظام السياسي، ومثل هذهِ التساؤلات وغيرها تُثري المعرفة بالروابط والعلاقة بين البيئة والتفاعلات السياسية والسياسات العامة، الوضع الذي يساهم في التطوير النظري للعلم الاجتماعي بصورةٍ عامةٍ[1].

2- **أسباب مهنية أو عملية:** تتمحور هذهِ الأسباب حول مسألة تطبيق المعرفة العلمية وتوظيفها في معالجة المشاكل والظواهر المجتمعية.

إذ كلما زادت المعرفة بالعوامل التي أدت إلى صنع السياسة العامة وبالنتائج المترتبة عليها، زادت القدرة على معرفة ما يتعين على الأفراد والجماعات والمنظمات أن تفعله لتحقيق أهداف سياستهم العامة، وبالتالي يمكن عن طريق هذهِ المعلومات التوجه نحو نوعية السياسات العامة لتحقيق الأهداف المطلوبة، فضلاً عن معرفة القوى والمتغيرات المجتمعية والسياسية التي يمكن توظيفها لصنع تلك السياسات العامة[2].

3- **أسباب سياسية:** يركز هدف الدراسة على التأكيد بأن الدول تتبنى الأفضل من السياسات لتحقيق الأهداف العامة، فكثيراً ما يتردد من ان علماء السياسة ملزمون بتطوير السياسة العامة وإثراء النقاش السياسي عن طريق دراسة الأداء الحكومي في الميادين المختلفة[3].

(1) ثامر كامل محمد الخزرجي، مصدر سبق ذكره، ص 30.

(2) يُنظر: جيمس اندرسون، مصدر سبق ذكره، ص 20.

(3) دندان عبد الغاني، السياسة العامة بين الخبرة النظرية والواقع العملي، في:
http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=165951

ثالثاً - أهداف السياسة العامة

تشكل السياسة العامة الركن الأساس للعمل الحكومي الذي عن طريقه تظهر وتتميز التوجهات والأساليب الحقيقية للدولة في إحداث التغيير أو في منعه أو تقييده، وترمي السياسة العامة إلى تحقيق عددٍ من الأهداف أهمها:

1- تطبيق المنهج العلمي الصحيح في دراسة قضايا السياسات العامة، يتم تناول السياسات العامة من خلال قدرتها على توظيف المعرفة العلمية واستيعاب المعطيات السديدة من استيعاب الاسباب والنتائج لأي قرار من قرارات السياسة العامة المتخذة ومعرفة أُصولها وفهم تشابكاتها، وكيفية تطوير عملها وتأثيراتها. ويُعد المنطق العلمي في التعامل مع القضايا والاحداث، منطلقاً أساسياً في اقامة توازن صحيح لربط المتغيرات المؤثرة والمتأثرة، ومن هذا المنطلق تسعى السياسات العامة إلى تحقيق غاية مهمة تتمثل بتأصيل المنهجية العلمية والعملية المستندة إلى فهم الترابط التكاملي للنسق السياسي والاجتماعي والاقتصادي والحضاري وغيرها، استناداً إلى قاعدة واسعة من المعلومات الضرورية التي تساعد وتسهم في تحليل أبعاد المشكلات المجتمعية، ومن هنا جاء الاهتمام المتزايد باستعمال أدوات التحليل الكمي والكيفي، فضلاً عن استعمال الاسلوب المقارن والوقائي والعصف الذهني واسلوب دلفي وغيرها، والاعتماد على مفاهيم مثل الكفاءة والفاعلية والرضا العام والمشاركة مما يعزز الدور العلمي في دراسة السياسات العامة[1].

2- وضع الأُطر الفكرية وانضاج الافكار وتحديد الأساليب العلمية لتحقيق التنمية والتنمية المستدامة، علماً بأن التنمية المستدامة في جوهرها هي عملية تغيير يكون فيها استغلال الموارد، واتجاه الاستثمارات، ووجهة التطور التكنولوجي،

(1) يُنظر: فهمي خليفة الفهداوي، مصدر سبق ذكره، ص 42-44.

والتغيير المؤسساتي أيضاً، في وضع انسجام وتناغم، وتعمل على تعزيز إمكانية الحاضر والمستقبل لتلبية الحاجات والمطامح الإنسانية.

3- تهدف السياسة العامة إلى إيجاد الحلول المناسبة للمشكلات المجتمعية الماثلة أو المتوقعة في المستقبل المنظور ضمن أطر معرفية وعلمية في ظل وجود أشخاص مختصين، وفي حدود إطار يؤمن إرادة المجتمع، ويصون حقوق الفرد والجماعة، ويحقق التكامل والتمازج العضوي بين الأنساق السياسية والاجتماعية والثقافية المحددة لهوية الدولة ومقوماتها البيئية[1].

4- يتمثل الهدف الكلي لعلم السياسة العامة في توظيف المعرفة والنظم والأساليب العلمية في الأداء والأجهزة والطرق التقنية الحديثة لزيادة القدرات والإمكانيات في التفاعل الإيجابي مع قضايا التنمية والتحديث ومعالجة المشكلات المجتمعية الماثلة والمتوقعة بدرجة عالية من الكفاءة والفاعلية، وبما أن الحاضر والمستقبل هما نتاج الحصيلة التراكمية للأحداث والمتغيرات الصادرة من المجتمع أو الواردة إليه، فإن علم السياسة في مضمونه يهدف إلى إثراء وتنمية منهجية فكرية وعلمية وتعميقها وتحديد رؤية مستقبلية[2].

رابعاً - مداخل ونظريات دراسة السياسة العامة

يُشكل المدخل الإطار الفكري المتبع في دراسة علمية لظاهرة معينة، وفي مجال دراسة السياسة العامة توجد مداخل ونظريات عديدة ومتنوعة، وأن أهمية اختيار مدخل معين لا يعني بالضرورة ان عدداً من المداخل أفضل بشكل مطلق عن غيرها. وإنما كل مدخل يكشف عن عوامل مهمة قد لا تظهر عن طريق المداخل الأخرى، وأن كل مدخل من المداخل الموجودة يتعرض لمحور اهتمامات المداخل الأخرى ولو بصورة ثانوية عارضة[3].

(1) حسن أبشر الطيب، مصدر سبق ذكره، ص 26-27.

(2) بارة سمير، السياسات العامة: دراسة في العوامل والمفاهيم، مصدر سبق ذكره، ص 6.

(3) يُنظر: خيري عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص 93.

ويتبع علماء السياسة العامة - في الغالب - مدخلين رئيسين، الأول هو مدخل موضوعي "Substantive" يُركز على دراسة مشكلة عامة معينة وسياسات الحكومة نحوها، مثل دراسة سياسة التوظيف، والعمالة، والتعليم، والصحة، وحماية البيئة. وضمن هذا الميدان يتركز اهتمام الدارس على فهم خلفية وجذور المشكلة، وطبيعتها، وأبعادها، وآثارها، ويهتم أيضاً بالتعرف على البدائل المتاحة لحلها وكيفية المفاضلة بينها واقتراح البديل الذي يوفر أفضل سبل العلاج.

أما الثاني فهو المدخل الإجرائي "Procedural" وهدفه دراسة إجراءات رسم وتنفيذ وتقييم السياسة العامة أياً كان موضوعها، ويتركز اهتمام الدارس على معرفة الأجهزة التي تتفاعل والخطوات التي تُتبع والصراعات التي تجري في رسم السياسة العامة بشكل عام، وليس في رسم سياسة بحد ذاتها، وإن كان الاعتماد كبير على استعمال سياسات معينة كأمثلة لدراسة الإجراءات. ويُتبع في دراسة إجراءات رسم وتنفيذ السياسة العامة أساليب مختلفة قسم منها يركز على المؤسسات أو المنظمات، والآخر على الجماعات المتنازعة، والثالث يركز على الخطوات التي تتبع في رسم وتنفيذ وتقييم السياسة العامة[1].

أما فيما يخص النظريات التي تهتم بدراسة السياسة العامة وما تتضمنه من عمليات وأسس، فيوجد عدد من هذهِ النظريات يتم الاستفادة منها في مجال دراسة وتحليل السياسات العامة لعل أهمها ما يأتي:

1- **نظرية تحليل النظم**، تقوم هذه النظرية على منطلق أساس يعُد السياسة العامة على أنها احدى مخرجات النظام السياسي، ويعود الفضل في إرساء قواعد هذه النظرية إلى عالم السياسة الأمريكي ديفيد استون[2]. ومثل هذه النظرية المنهج الرئيس لتحليل السياسات العامة وتقوم على معرفة الكيفية التي تتفاعل بها الأحداث في إطار النسق الكلي ومكوناته من بنى وأنساق فرعية[3].

(1) خيري عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص 93.

(2) يُنظر: محمد علي حمود، مصدر سبق ذكره، ص 28.

(3) حسن أبشر الطيب، مصدر سبق ذكره، ص 69.

وبحسب نظرية تحليل النظم فإن ما يقدمه النظام السياسي هو الدعم والمطالب والخيارات للقيام بعمليات صنع السياسات العامة التي تمثل كل ما يطرحه النظام من أجل إشباع حاجات الأفراد والجماعات وخدمة الصالح العام، الأمر الذي يمثل السياسة العامة المعبر عنها بمجموعة من الأفعال والسلوكيات الصادرة عن صناع السياسة التي تطرح على شكل سياسات يتم تنفيذها وتحويلها إلى واقع ملموس، وتستمر العملية لتشمل التغذية الاسترجاعية التي تشكل أحد مفاتيح استمرار أي نظام، وتشير إلى التأثير الذي تحدثه السياسات العامة في الواقع (البيئة)، وكذلك في خصائص النظام السياسي نفسه، وينتج عن السياسة العامة مطالب جديدة تؤدي بدورها إلى مخرجات أخرى فهي بذلك تساهم في استمرار النظام وبقاءه[1].

2- **النظرية المؤسساتية،** تعني المؤسسات السياسية ببساطة: مجموعة من الإجراءات وقواعد القرار وآليات تنفيذه، وتشكل بدورها الأحداث الذي تقع في كل مرة من عملية السياسة.

وتنظر هذه النظرية إلى السياسة العامة على أنها نشاط تباشره المؤسسات الحكومية، فأية سياسة لا يمكن أن تصبح سياسة عامة ما لم تتبناها وتنفذها وتفرضها المؤسسات الحكومية، وتكتسب السياسة العامة عن طريق مؤسسات الحكومة عدة خصائص هامة في مقدمتها الشرعية أو القبول العام، بحيث تُعَد بمثابة التزامات قانونية يتواضع المواطنون على احترامها والالتزام بها، فضلاً عن اتصاف سياسة الدولة بالعمومية كونها تشمل جميع أفراد مجتمعها، في حين تمس سياسة التنظيمات والجماعات الأخرى قطاعات بعينها دون اخرى، وتحتكر الحكومة سلطة الإكراه المادي، إذ لها دون سواها الحق في معاقبة الأشخاص الذين يخرجون عن القانون[2].

---

(1) أحمد طيلب، مصدر سبق ذكره، ص 47.

(2) يُنظر: نور الدين دخان، "تحليل السياسات التعليمية العامة – نموذج الجزائر –"، اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة الجزائر – بن يوسف بن خدة، كلية العلوم السياسية والإعلام، 2007، ص 39 – 40.

3- **نظرية الجماعة**، تنظر هذه النظرية إلى ان الجماهير كأفراد ليس لهم وظيفة أو دور في العمليات التي تتطلبها السياسات العامة، وتنظر إلى السياسة العامة كحالة من حالات التوازن بين الجماعات، فالسياسة صراع بين الجماعات للتأثير على السياسة العامة، ومهمة النظام السياسي هي إدارة وإرساء قواعد اللعبة وتدبير حلول وسط وتوازنات في المصالح وتنفيذ هذهِ الحلول في شكل سياسة عامة ثم التطبيق القوي لها، وطبقاً لنظرية الجماعة فإن السياسة العامة هي التعبير عن التوازن بين الجماعات المصلحية، وهذا التوازن يتحدد من النفوذ النسبي للجماعات ويؤدي تغيير هذا النفوذ إلى تغيير في السياسة العامة[1].

4- **نظرية النخبة**، تنظر نظرية النخبة إلى السياسة العامة كتفضيل للنخبة، وهي تعبر عن قيم النخبة أو الطبقة الحاكمة، ويعود ذلك إلى اللامبالاة وعدم دراية الشعب بالسياسة العامة، الأمر الذي يؤدي إلى استبعاد عامة الشعب من التأثير في السياسات العامة، وبذلك تُشكل النخبة رأي الجماهير حول المسائل العامة، وينفذ الموظفون العموميين ما قررته النخبة المسيطرة من سياسات. وهكذا تجيء السياسة العامة من النخبة إلى الجماهير ولا تعكس مطالب الشعب وإنما تعكس القيم السائدة للنخبة، والتغيرات في السياسة العامة تغيرات جزئية وتدريجية أكثر منها جذرية. يُضاف إلى ذلك أن النخبة الفاعلة لا تخضع لضغوط الجماهير إلا بالحد الأدنى، فالنخبة هي التي تضغط وتؤثر في الجماهير وليس العكس[2].



(1) يُنظر: محمد علي حمود، مصدر سبق ذكره، ص 31-32.

(2) يُنظر: بارة سمير، نشأة وتطور علم السياسة العامة، مصدر سبق ذكره، ص 6-7.

الفصل الثاني

عملية صنع السياسات العامة

- المبحث الأول : طبيعة عملية صنع السياسات العامة
- المبحث الثاني : الفواعل الرسمية في عملية صنع السياسات العامة
- المبحث الثالث : الفواعل غير الرسمية في عملية صنع السياسات العامة

الفصل الثاني
عملية صنع السياسات العامة

تشكل عملية صنع السياسات العامة من اهم المراحل والعمليات التي يجب ان تمر بها السياسة العامة، وهذه العملية تتأثر طبيعتها ومراحلها بأيديولوجية النظام السياسي وطبيعة هذا النظام وشكله، وكذلك الفواعل الرسمية وغير الرسمية التي يكون لها دور في تشكيلها وصياغتها، وتتطلب دراسة عملية صنع السياسات العامة التطرق إلى المواضيع التالية:

- **طبيعة عملية صنع السياسات العامة.**
- **المؤسسات الرسمية في عملية صنع السياسات العامة.**
- **القوى غير الرسمية في عملية صنع السياسات العامة.**

المبحث الأول
طبيعة عملية صنع السياسات العامة

يتطلب التعرف على طبيعة عملية صنع السياسات العامة كجزء مهم من مجموعة العمليات التي تمر بها السياسات العامة أن يتم تقصي مفهوم عملية الصنع هذهِ ومن ثم تناول الخصائص التي تميزها عن غيرها من العمليات الأخرى مروراً بالمراحل التي تمر بها وصولاً إلى ما تتضمنه من عمليات جزئية تتكون منها عملية صنع السياسات العامة.

أولاً - مفهوم عملية صنع السياسات العامة

عرفت النظم البدائية والتقليدية وظيفتي تنفيذ القانون والتقاضي بموجبه إلاّ أنها لم تعرف عملية صنع السياسات العامة بشكلها الحالي، وهو الأمر الذي فرضته طبيعة هذهِ النظم، إذ كانت مدونات القانون بمثابة منحة من الملك بالرغم من أنها كانت تحتوي قواعد متعارف عليها، في حين في النظم البسيطة تتمثل المؤسسة المعنية بصنع القرار في مجموعة من الذكور البالغين أو كبار السن الذين يشكلون مجلساً يتخذ القرارات استناداً إلى معايير وعادات وتقاليد وتميزت الإمبراطوريات بوجود بناء متخصص في إعداد السياسة. والتطور الفاعل في ظهور نمط صنع السياسات العامة هو ظهور الأحزاب السياسية وازدياد دور الجماهير في الحياة السياسية التي برزت في القرن التاسع عشر[1]. الحال الذي يجعل من عملية صنع السياسات العامة ومفهومها حديثان نسبياً.

ويمكن تعريف عملية صنع السياسات العامة كونها المرحلة المحورية في العملية السياسية بأكملها بأنها: "تتخذها الحكومة بقصد الوصول إلى اتفاق على تعريف المشكلة والتعرف على بدائل حلها وأسس المفاضلة بينها، تمهيداً لاختيار البديل الذي يقترح إقراره في شكل سياسة عامة ملزمة تنطوي على حل مقبول للمشكلة". كما يمكن تعريف

(1) كمال المنوفي، "السياسة العامة وأداء النظام السياسي". في: علي الدين هلال (محرر)، **تحليل السياسات العامة - قضايا نظرية ومنهجية**، (القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1988)، ص 20.

عملية صنع السياسات العامة بأنها: "عملية معقدة تتسم بتنوع مكوناتها التي يكون لكل منها إسهامه المختلف، فهي تقرر الخطوط الأساسية للفعل وتتسم بتوجهها نحو المستقبل وسعيها إلى تحقيق الصالح العام وذلك بأفضل الوسائل الممكنة"[1].

وصنع السياسات الحكومية أو العامة هي عملية سياسية في المقام الأول، وتتميز بالصعوبة والتعقيد وتختلف طبيعة وإجراءات صنع السياسة العامة من دولةٍ إلى اخرى، تبعاً للنظام السياسي ودور الأجهزة الحكومية وغير الحكومية في كل منها. وبذلك يمكن القول بأن السياسة العامة هي نتاج تفاعل ديناميكي معقد، يتم في إطار نظام فكري بيئي سياسي محدد تشترك فيه عناصر رسمية وغير رسمية يحددها النظام السياسي، يتمثل أهمها بـ "دستور الحكم في الدولة الأيديولوجية أو الفلسفة السياسية للسلطة الحاكمة، السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية، الأحزاب السياسية، جماعات الضغط، الرأي العام، الإمكانات والموارد المتاحة، وطبيعة ظروف البلاد"[2].

ولعملية صنع السياسة العامة مستويين: في المستوى الأول تبتكر السلطات العامة السياسات ثم تطبقها بهدف التأثير على سلوك المواطنين بالطريقة التي تراها السلطات مفيدة ومثمرة، وقد يتقبل المواطنون تفضيلات قادتهم أو لا يتقبلونها، إذ تُشكل هذهِ السياسات في جوهرها قائمة الحوافز والعقوبات، بحيث تشجع الأشخاص على التصرف بطرق معينة وتعاقبهم إذا لم يمتثلوا لها، وفي المستوى الثاني يتعين محاولة فهم نظام (أنظمة) الحوافز الذي يعمل في إطاره متخذي القرار أنفسهم، وبالمعنى السياسي الشامل ينبغي الالتفات إلى ما يحاول القادة تحقيقه وما يحاولون تجنبه، وما هي المكافآت والعقوبات لكل منها؟، وفي جميع الأحوال يسيطر المستوى الثاني أو على الأقل يؤثر بشدة على المستوى الأول[3].

(1) وصال نجيب العزاوي، **السياسة العامة – دراسة نظرية في حقل معرفي جديد**، (بغداد: جامعة بغداد، مركز الدراسات الدولية، 2001)، ص 29 – 30.

(2) معو زين العابدين، مصدر سبق ذكره، ص 65.

(3) جون ووتر بري، "الاقتصاد السياسي لتغير المناخ في المنطقة العربية"، في كتاب: **تقرير التنمية الإنسانية العربية**، (نيويورك: برنامج الامم المتحدة الإنمائي، المكتب الإقليمي للدول العربية، 2013)، ص 14.

يحدد النظام السياسي في كل دولة كيفية صنع السياسة العامة، وبالتالي يحدد دور الأفراد والجهات غير الرسمية في معرفة المشكلة وطرحها على الحكومة، وفي استخلاص الحلول البديلة والاختيار من بينها، وتعيين القنوات التي يمكن عن طريقها للأفراد والجماعات إحداث تأثير في إجراءات العمل الحكومي في أصحاب سلطة اتخاذ القرار السياسي الرسمي، بما يترتب عليها تبني حلول يقترحونها كسياسة عامة، فضلاً عن ذلك فإن نظام الحكم هو الذي يحدد أيضاً خطوات العمل الرسمي التي تتبع داخل الحكومة لدراسة المشكلة العامة، تخطيط وصنع السياسة العامة لحلها، إقرار هذهِ السياسة، تمويلها، تنفيذها، وتقييم آثار ونتائج تنفيذها، ويحدد الأجهزة التي تساهم في هذهِ العمليات ودور كل منها وكيفية التنسيق بينها للوصول إلى السياسة العامة التي تحقق الرضا العام بشأنها[1].

وبذلك يتضح ان عملية صنع السياسات العامة ليست بالعملية السهلة، وإنما هي عملية ديناميكية على درجة من الصعوبة والتعقيد، فهي عملية بالغة الحساسية وتشتمل على العديد من المتغيرات والمؤثرات والصراعات والجدل وعوامل الضغط التي يؤدي تداخلها وتفاعلها المستمران إلى ظهور آثار مختلفة وترشد النظام السياسي لاستعمال الوسائل الافضل في سبيل تحقيق المصلحة العامة[2].

ثانياً - خصائص عملية صنع السياسات العامة

تتسم عملية صنع السياسات العامة بمجموعة من الخصائص أهمها:

1- تُعد عملية صنع السياسة العامة بمثابة برنامج يتضمن مجموعة من عمليات التخطيط وإعداد القرار والبرمجة تشارك فيها عناصر عديدة ذات درجات متفاوتة من السلطة والصلاحيات داخل النظام السياسي. ويقع على عاتق القيادة العليا مهمة اتخاذ القرارات المركزية المتعلقة بتحديد الأهداف العليا وأولويات العمل الحكومي، يضاف إلى ذلك ان الطبيعة الفنية والمعقدة

(1) معو زين العابدين، مصدر سبق ذكره، ص 66.

(2) يُنظر: محمد علي حمود، مصدر سبق ذكره، ص 23-24.

للمشاكل التي يواجهها المجتمع أو ما تتطلبه من حلول ينبغي مشاركة الخبراء والفنيين مع الساسة في وضع الخطط والبرامج وتقديم المشورة والرأي على شكل بدائل مدروسة إلى صناع القرار لاختيار البدائل الملائمة بناءً على المقتضيات السياسية.

2- إن درجة اشتراك المؤسسات السياسة في رسم السياسات العامة تتباين من نظام إلى آخر، ومن حقبة إلى أخرى داخل النظام نفسه.

3- بالرغم من أن أية سياسة عامة تنسب إلى جهة أو مسؤول معين إلا أنه من الصعوبة في الأغلب تحديد الجهة أو الشخص المسؤول عن سياسة أو قرار ما بشكلٍ قاطع، مما يعني أن الصعوبة ليست في توزيع المسؤولية عن أفعال الحكومة بوجهٍ عام، وإنما الصعوبة بمعرفة هوية واضع سياسة معينة أو متخذ قرار معين[1].

4- تُعد عملية صنع السياسة العامة معقدة، فهي تتسم بكونها مترابطة بواسطة حزمة من الاتصالات والتغذية العكسية، وتتبادل الفعل في طرق مختلفة، بعض أجزاء العملية يمكن رصدها بشكل واضح في حين ان العديد من باقي أجزاء العملية غير منظورة ربما حتى للفاعلين أنفسهم.

5- تتميز العملية بكونها ديناميكية، فهي عملية فعالة ومستمرة ضمن الهيكل وتتطلب مدخلات مستمرة للموارد والدوافع، فضلاً عن أنها عملية تتغير مع الوقت أو الزمن[2].

6- تخاطب أية سياسة طرفاً ما سواء كان شخصاً أو جماعة أو هيئة أو دولة أجنبية، ويظل هذا القول صحيحاً حتى ولو كان جوهر السياسة هو تجاهل المشكلة أو الموقف موضع الاهتمام.

(1) كمال المنوفي، "السياسة العامة وأداء النظام السياسي"، مصدر سبق ذكره، ص 21.

(2)وصال نجيب العزاوي، السياسة العامة – دراسة نظرية في حقل معرفي جديد، مصدر سبق ذكره، ص30.

7- تشمل عملية صنع السياسات العامة الكثير من الحسابات والخيارات التي تستتبع طرح عدة تساؤلات من قبيل: هل يستجيب النظام السياسي لمطالب الأغلبية؟ وكيف يستجيب لمطالب الأقلية؟ ما هي القوى ذات المطالب الأكثر حدة والأشد ضغطاً؟.

8- يرتبط إعداد أي سياسة بقضية أو مجال معين وله نطاق زمني محدد، بمعنى أن يجتاز المراحل المختلفة[1].

9- تعمل في هذهِ العملية إسهامات مختلفة، وذلك من خلال أدوارها وتأثيرها على البنى الفوقية بإتجاه العمل لرسم السياسة العامة، ويقصد بالمساهمات المختلفة لصنع السياسات العامة: فعالية البرلمان مثلاً، والرأي العام، جماعات الضغط والمصالح وغيرها[2].

ثالثاً - مراحل صنع السياسات العامة

تشتمل عملية صنع السياسات العامة على خطوات مترابطة في ما بينها متعاقبة في العمل والتصرف، بيد ان التمييز بين هذه الخطوات ومراحل صنع السياسة العامة ليس بالأمر السهل، نتيجةً للترابط والتداخل في ما بينها ولا سيما في حال دراسة كل مرحلة على حدة، لكن التأكيد على هذه الخطوات والمراحل الإجرائية يسهم في إخراج مفهوم السياسة العامة من إطارها الاكاديمي، ويربطها بالقواعد والبيئة المطبقة فيها[3].

فضلاً عن ذلك فأن السياسة العامة تتضمن تبسيطاً شديداً لعمليتين اساسيتين: الأولى تعنى بتحديد المجالات المختلفة للمشكلات المطروحة وتحديد القضايا التي تتضمنها، ثم حصر البدائل المختلفة الممكن إتباعها لحل المشكلات بناءً على بحوث

---

(1) نادية بونوة، دور المجتمع المدني في صنع وتنفيذ السياسات العامة – دراسة حالة الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق، باتنة ، 2010/2009، ص 56.

(2) وصال نجيب العزاوي، السياسة العامة – دراسة نظرية في حقل معرفي جديد، مصدر سبق ذكره، ص31.

(3) معو زين العابدين، مصدر سبق ذكره، ص 72.

جادة ومتعمقة. اما الثانية فهي اتخاذ القرار، بمعنى الاختيار الرشيد لأحد البدائل ووضعه موضع التنفيذ ومتابعته عن طريق مقارنة النتائج المتوقعة بالأهداف القائمة[1]..

وبناءً على ذلك يمكن إيجاز مراحل أو خطوات عميلة صنع السياسات العامة بما يأتي:

1- تحديد المشكلة والتعرف عليها، قد تتعرض الدولة أو النظام السياسي إلى حدوث مشكلة سياسية سواء كانت داخلية ناتجة عن اضطرابات أو صعوبات على المستوى السياسي في داخل الدولة كالخلاف مع الاحزاب السياسية المختلفة مع السلطة أو مع جماعات ضغط كالنقابات، أو مشكلة شعبية نتيجة وجود صعوبات اقتصادية مثلاً، أو مشكلة سياسية خارج حدود الدولة، وذلك نتيجة تضارب مصالح وأهداف الدولة مع مصالح وأهداف دولة أخرى، مما يؤدي إلى حدوث مشكلة تواجه صناع القرار في الدولة مما يتطلب معالجتها من خلال فهم أبعاد المشكلة واخضاع الموقف للتحليل والاختبار والتقييم، وذلك كله في ضوء المتغيرات الداخلية والخارجية[2].

وهذهِ المشكلة تتطلب عملية صنع سياسة حكومية لعلاجها وحلها بشكل سليم، وأن يتم تحديدها والتعرف عليها بشكل واضح ودقيق، ويُعد تحديد وتعريف المشكلة العامة اولى خطوات صنع السياسة العامة وأهمها، فالمشكلة هي إطار فكري يساعد على وصف واقع معين وعلى تنظيم الجهد الهادف لفهم وتغيير هذا الواقع من حالٍ إلى حال[3].

(1) نجوى ابراهيم محمود، مفهوم السياسات العامة، في:
http://alhoriyatmaroc.worldgoo.com/t524-topic

(2) قتيبة مخلف عباس، "آليات الانظمة السياسية في صناعة القرار السياسي"، مجلة سر من رأى، العدد 10، المجلد 4، (سامراء : 2008)، ص 58-59.

(3) ثامر كامل محمد الخزرجي، مصدر سبق ذكره، ص 162-163.

تنشأ المشكلة عن حدث طبيعي أو تصرف بشري يتصور شخص أو أشخاص انه له آثاراً غير مرضية. وقد تتحول هذه المشكلة إلى مشكلة عامة إذا اتسع نطاقها إلى المستوى العام أو مستوى المجتمع وبلغ مداه حدوداً لا يمكن لغير الحكومة حلها. ويمكن ان تكون المشكلة العامة من التعقيد بحيث يثور حولها جدل طويل يتعلق بصفة خاصة بأفضل سبل حلها، وصعوبة الاتفاق على تعريف المشكلة العامة واختيار أفضل البدائل لها، وقد تتحول المشكلة العامة إلى قضية تشغل الرأي العام والمسؤولين الحكوميين إذا تكونت من مجموعات من المشاكل العامة المترابطة التي يلزم اخذها جميعاً في نظر الاعتبار عند البحث عن وسائل حل. وقد تتحول القضية إلى قضية عامة اذا تكونت من مجموعات من القضايا المترابطة يثير كل منها جدلاً موضوعياً حاداً، فالقضية العامة عبارة عن مدرج يتكون من مجموعات ومستويات – رأسية وافقية – من المشاكل العامة المتداخلة المعقدة كل منها يعتمد على الآخر ويرتبط به، وتتطلب معالجة القضية العامة إعداد قوائم بالمشاكل المتداخلة فيها وترتيبها وفق اولويات واهميات[1].

والأمر الاكثر اهمية في هذا المجال هو معرفة كيف تتم الإحاطة بالمشكلات وتشخيصها في سياق عملية صنع السياسة العامة كأول خطوة يجب تحليلها، كونها القاعدة والركيزة التي تبنى عليها السياسة العامة، وتشمل تحديد محيط المشكلة وأبعادها وتحديد المهام والمسائل المتعلقة والمرتبطة بها، الوضع الذي يتطلب استعمال الأساليب الكمية وغير الكمية للتعرف على المشكلة وتصنيفها[2]، وفي هذا الصدد فإن العالم الأمريكي صاحب نظرية الإدارة بالأهداف بيتر دراكر "P.Dracker"، يحدد إجراءات اساسية تتعلق بكيفية التعامل مع المشكلة العامة وتحديدها، وأهمها[3]:

أ- تصنيف المشكلة، فيما إذا كانت عامة أو متكررة يمكن حلها بوسائل محددة أم أنها استثنائية تحتاج إلى تطوير برنامج أو نطاق جديد لحلها،

(1) يُنظر: ثامر كامل محمد الخزرجي، مصدر سبق ذكره، ص 163.

(2) أحمد طيلب، مصدر سبق ذكره، ص 24.

(3) المصدر نفسه، ص 25.

كما يساعد تصنيف المشكلات إلى إيجاد ترتيب لها في السلم الحكومي بحسب الأولوية وطبقاً لدرجة تأثيرها والصدى الذي توقعه ودرجة القلق وعدم الارتياح الذي تثيره.

ب-التعرف على المشكلة، بمعنى تحديدها ومنحها تفسيرات مناسبة ومعبرة عن جميع الحقائق التي تدور حولها وذلك بالإجابة عن الأسئلة: ما الذي يحدث بالضبط؟ وما الذي له علاقة فعلية بما يحدث؟ وما هو جوهر أو مفتاح المشكلة؟ هذهِ الإجابة تساعد محلل السياسة العامة في إيجاد تصورات متباينة حول أبعاد المشكلة التي تقدم إلى صناع السياسة العامة كمفاتيح تعينهم على بناء السياسات واتخاذ القرارات.

ج- تحديد الجواب على المشكلة، وذلك بتحديد المعايير الواضحة والخاصة بما يجب على الإجراء المتخذ أو القرار أن ينجزه وما الهدف الذي يجب على القرار أن يصل إليه؟

كل هذهِ الإجراءات تساهم في إيجاد أرضية مناسبة تقوم عليها عملية صنع السياسات العامة للانطلاق صوب استكمال باقي مراحلها الأخرى، ومن هنا يجب أن تستند هذهِ المرحلة على تشخيص دقيق للمشكلة قائم على أساس معلومات واقعية ودقيقة وشاملة للمشكلة أو القضية محل الاهتمام، بما يساعد على إنجاح السياسة المعتمدة لحلها بشكل سليم.

2- جمع المعلومات والبيانات حول مشكلات السياسات العامة، يؤدي توفر المعلومات اللازمة والدقيقة إلى الكشف عن المشكلات ونقاط الضعف والخلل في أي نظام سياسي، وتساهم المعلومات الناتجة عن تحليل ودراسة المشكلات في تبلور التصورات والتوجهات التي يفكر بها صانعو السياسات ومتخذو القرارات التي ستكون بدائل في المرحلة القادمة، ومن هنا تأتي اهمية دراسة المشكلات بطريقة علمية وتصنيفها والإحاطة بها من طرف المختصين والخبراء في الحكومة ومختلف مراكز المعلومات والدراسات والبحوث والهيئات الاستشارية والمعاهد

المتخصصة التي تعطي معلومات وبيانات واقعية للقائمين على عملية صنع السياسة العامة[1].

ويتم في هذهِ المرحلة جمع أكبر قدر من المعلومات والإحصائيات ذات الصلة بالمشكلات وكل ما يتعلق بها، وتنظيمها الذي يزداد أهميةً كلما كانت القرارات والسياسات معقدة، ويساعد فرز المعلومات وتصنيفها في رفع القدرة على اكتشاف علاقات الارتباط فيما بينها ويميز السبب من النتيجة[2]، كما يساهم في فهم جوانب مهمة في معالجة المشكلات تتمثل بما يأتي[3]:

أ- ماذا يحدث الآن (عملية التشخيص).

ب-لماذا وكيف حدث هذا (أسباب المشكلة).

ج- ماهي الخيارات المتاحة أمامك (البدائل).

د- ما هي النتائج المترتبة على كل اختيار (الاستنباط).

يضاف إلى ذلك فإن هذهِ المعلومات والبيانات تحتاج أن تتصف بما يأتي[4]:-

أ- الارتباط بينها وبين الخيوط الأساسية للمشكلة، بحيث كلما توفرت المعلومات واتضحت أكثر، كلما اتضحت أبعاد المشكلة بصورة أكبر.

ب-الدقة، فكلما كانت المعلومات دقيقة كلما انحصرت أبعاد المشكلة.

ج- الاكتمال، إذ يساهم تكامل المعلومات في تناقص احتمال بقاء عدد من جوانب المشكلة بدون حل.

د- التزامن، بحيث تكون المعلومات محددة بوقت ومرتبطة بتاريخ المشكلة، وان لا تكون مهملة أو بائدة.

(1) حسيبة غارو، "دور الأحزاب السياسية في رسم السياسة – دراسة حالة الجزائر من 1997 – 2007"، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية تيزي وزو ، 2012، ص 69.

(2) هارفي كي، قوة القرار – كيف تتخذ قراراتك الناجحة بثقة، دورية خلاصات كتب المدير ورجل الأعمال، العدد الأول، السنة الثانية، (القاهرة : 1994)، ص 2.

(3) المصدر نفسه، ص 2.

(4) المصدر نفسه ، ص 2.

وتتوفر عدة طرقِ يمكن من خلالها جمع هذهِ المعلومات، ويمكن إيجاز أهمها بما يأتي[1]:

أ- الطرق التقليدية، كالاعتماد على الاحداث والمقارنات مع حلول ونماذج سابقة، أو الملاحظة المباشرة التي تعتمد على الخبرة العلمية للعاملين بالسياسة وفقهاءها، أو استعمال أساليب علمية كبحوث العمليات التي تُعد عملية منتظمة لتطبيق الوسائل العلمية لمواجهة المشكلات المعقدة، أو البيانات المخزنة في ذاكرة الحكومة لا سيما في ظل التطور التكنولوجي الحديث الذي ساعد في اختزان المعلومات والبيانات وإيصالها في الوقت المناسب لطالبيها.

ب-يرتبط توفير المعلومات اللازمة لصنع السياسات العامة بالمنهجية العلمية لتحليل السياسة العامة، إذ تسهم العملية في تكوين الإطار الموضوعي والعلمي الذي يمكن أن تستند إليه المعلومات في مواجهة المشكلات والقضايا العامة. وذلك بشكل يؤدي إلى استعمال الوسائل المعرفية وتطبيق الأدوات العلمية وتوظيف الإمكانات التي من شأنها ان تكون ذات أثر إيجابي في تذليل المشكلات واحتوائها.

ج- يمكن توفير المعلومات من جهات حكومية خاصة كمراكز المعلومات أو الهيئات الاستشارية أو من مراكز البحوث والدراسات والمعاهد المتخصصة وصناع القرار من خلال عملية التخطيط وإعداد المشروعات.

3- طرح البدائل واختيار البديل، تعد هذهِ المرحلة بمثابة الاتجاه الفاعل نحو إيجاد حل للمشكلة مثار الاهتمام من خلال وضع حلول واقتراحات أولية مبنية على المعلومات المقدمة من المرحلة السابقة، وتمثل توضيحاً لمدى الاستجابة وتكوين بدائل مبنية على تساؤلين أساسيين هما: هل يتم ترك المشكلة على ما هي عليه؟

(1) يُنظر: أحمد طيلب، مصدر سبق ذكره، ص 28 -29.

وهل يتم التدخل لحلها؟ فإذا كان الجواب يشير إلى ضرورة التدخل والحل فيتم هنا طرح تساؤل آخر هو: ما هي البدائل المطروحة للحلول؟[1].

وينبع اقتراح حلول المشكلات والقضايا من خبرات وكفاءات محللي السياسات العامة بطرق وصفية واستعمال نسبي لعدد من الأساليب الرياضية في حالة السياسات الاقتصادية، وفي حالة السياسات الاجتماعية فغالباً ما تناقش وفق اعتبارات دور ومسؤولية الدولة، وتُعد عملية طرح البدائل بمثابة عملية علاجية في زمن ما، كما يقتصر دور محلل السياسات العامة على إيجاد حل للمشكلة أو القضية محل النظر. وتعبر هذهِ المرحلة عن محاولة التعرف على الحلول المختلفة للمشكلة، إذ لا توجد مشكلة بطريق حل واحد عند صناع السياسة وإنما هنالك عدة طرق لحلها، وتقدم المعلومات بعد جمعها وترشيحها لتعطي حلولاً مختلفة لاحتواء تأثيرات المشكلة. ونظراً لخضوع العملية للصراع والمنافسة والمساومة فإنه يجب مراعاة جميع الأطراف، وتجنب البدائل ذات الآثار السلبية أو التي تفقد السياسة مضمونها وهدفها في المراحل اللاحقة[2].

تتطلب هذهِ المرحلة دراسة وتحليل عميقين لمختلف البدائل، ويرجع الدور الرئيس إلى محلل السياسات العامة الذي يُعد دوره من الادوار الهامة في السياسة العامة وذلك من خلال المنهجية العلمية المطبقة في عملية التحليل ووضع البدائل فضلاً عن تحسين مستوى كفاءة كل بديل، وتختلف منهجية محلل السياسات والأساليب المختلفة من خلال موقعه في الجهاز الحكومي، إذ ربما يكون موظفاً حكومياً أو مستشار لدى الحكومة وبالتالي تختلف أساليب التحليل وطرح البدائل. كما إن جدوى البدائل المقدمة تتوقف بصورة شبه كلية على المعلومات الواردة للحكومة من المرحلة السابقة إضافة إلى مدى ملائمة ودقة وشمولية وحداثة هذهِ المعلومات ووصولها في الوقت المناسب[3].

(1) حسيبة غارو، مصدر سبق ذكره، ص 70.

(2) أحمد طيلب، مصدر سبق ذكره، ص 30 -31.

(3) يُنظر: حسيبة غارو، مصدر سبق ذكره، ص 70 - 71.

تُعد هذهِ المرحلة نقطة المنتصف في عملية صنع السياسة العامة فهي من جهة توظيف معطيات المرحلة السابقة من معلومات وبيانات، وتعطي خيارات وتصورات تكون بمثابة المنعطف لوضع سياسة عامة بشأن قضية ما من جهة أخرى. وتتوقف فائدة هذهِ الحلول على قيمة البيانات والمعلومات التي يمتلكها صناع السياسة الرسميون، وتتوفر على شكل نماذج متنوعة تستعمل في عملية وضع الحلول وإعداد البرامج، ويتم ذلك بجو من الرشد يحقق أكبر عائد اجتماعي وأكثر فائدة، فضلاً عن ذلك يجب عدم تبني أية سياسة من شأنها ترك آثار جانبية أو تتطلب تكلفة كبيرة، ودون التضحية بالقيم الاجتماعية مهما كان المكسب المادي كبيراً، إذ إن الرشاد والعقلانية تضم كل ما يجري في البيئة وتُعد من المتطلبات الأساسية والهامة في وضع الحلول[1]. ومن ثم يتم في هذهِ المرحلة اختيار الأفضل من بين البدائل أو الخيارات التي تم طرحها لمعالجة مشكلة ما على أساس أن هذا البديل أو الخيار يمثل الأنسب لمواجهة حل المشكلة أو القضية القائمة لما يتميز به من مواصفات تتلاءم مع الإمكانيات المتاحة والأهداف المطلوبة[2].

وتتم عملية اختيار البديل الافضل من قبل الجهات المعنية بذلك بناءً على اسس ومعايير موضوعية وعلمية، ويمكن توضيح أهمها بما يلي[3]:

أ- المنافع، ان يُقدّر البديل الافضل بما يمكن ان يحققه من منافع أكثر من البدائل الاخرى، واهمية نوع هذه المنافع ومسألة شمولها لأكثر فئات المجتمع أو قطاعات واسعة منه.

ب-النفقات، يتم اختيار البديل الأفضل بناءً على حجم ونوع النفقات التي يتطلبها والجهات التي تتحملها.

(1) أحمد طيلب، مصدر سبق ذكره، ص 32.

(2) قتيبة مخلف عباس، مصدر سبق ذكره، ص 59.

(3) يُنظر: السيد عبد المطلب احمد غانم، السياسة العامة: التحليل-الصنع-التنفيذ-التقويم، في: www.eaddla.org/parlaman/parlaman%20english/peper_4.doc

ج- الجدوى، يتطلب الأمر معرفة ما إذا كان البديل جيداً ويمكن أن يجتاز الاختبارات القانونية والدستورية إذا ما تعرض للمقاضاة امام الحاكم، وما مدى الجدوى التي يحققها في حال إقراره.

د- الآثار المتبادلة، ترتبط كل سياسة، بطرق عديدة، وبأشياء اخرى تعملها الحكومة أو المنظمات الخاصة، ونجاحها وفشلها متداخل ومتشابك، فينبغي توقع هذه الآثار المتبادلة.

هـ- التقبل السياسي، وهو محك حاسم، فكثيراً ما تصنع السياسة ليس لأنها "صواب" أو "الأفضل"، وانما لان المشرعين يتقبلونها، ويرون انها الأنسب، ويرى المنفذون انها متسقة مع توقعاتهم، ويرى المؤثرون الآخرون أنها كذلك.

وبناءً على ذلك يختار صناع السياسة بديلاً يعدونه الافضل ويعتمدونه ليكون السياسة الرسمية.

4- صياغة واقرار السياسات العامة، تُعد صياغة السياسة العامة جهداً يركز على عملية صياغة البديل الافضل الذي يتم اخياره من البدائل المطروحة، ومن ثم إصداره بصيغة القرار بشكله النهائي، وتتضمن قرارات السياسة العامة عملاً يصدر من بعض الجهات والهيئات الرسمية المعنية لتعدل ولتصادق عليه أو لتفرضه، والشكل الإيجابي للقرارات يتمثل بشكل تشريع أو امر اداري. وقد تكون بعض قرارات السياسة مجموعة من القرارات التنظيمية والروتينية التي تتخذ في عملية صنع السياسة وتنفيذها، فقرار السياسة هو في محصلة نهائية لقرارات متنوعة، وكل الذي يحدث ليس اختياراً أو مفاضلةً بين البدائل المطروحة فقط، بقدر ما هو العمل على بلورة البديل الذي يتم اعتماده بديلاً مفضلاً للسياسة، وان هذا الاختيار ربما يتعرض للمساومة وللإضافة أو الحذف، وربما ايضاً يبقى هذا البديل مشروعاً غير مؤكد حتى يتم التصويت عليه ويُعلن رسمياً[1].

(1) أحمد طيلب، مصدر سبق ذكره، ص 32.

وتقع مهمة صياغة السياسة العامة وبلورة مقترحاتها على عاتق جهات عدة أهمها السلطة التنفيذية متمثلةً برئاستها والمساعدين الرئيسيين أو الوزراء والمستشارين ومجمل الادارة التنفيذية وهؤلاء هم مصدر مهم للمقترحات الأولية لبدائل السياسة، كما يمارس اعضاء السطلة التشريعية دوراً مهماً في صياغة السياسات العامة، فمن خلال اللجان الرئيسة والفرعية والاتصالات مع ذوي العلاقة والخبرة والاستماع إلى الشهود والخبراء والإداريين واطلاعهم على التقارير المرفوعة اليهم ومقابلاتهم لممثلي جماعات الضغط والمصالح ومنظمات المجتمع المدني، اذ كثيراً ما تقدم لهم مقترحات جديدة أو يكلفون بإنجاز بدائل جديدة(1).

وبالرغم من ان صياغة السياسة تتضمن بلورة مقترحات اولية لبرامج العمل اللازمة لمواجهة المشكلة، بيد انه قد لا ينتج عنها قانون مقترح أو امر تنفيذ أو قاعدة ادارية، فصانعو السياسة ربما يصرون على عدم التحرك ازاء قضايا معينة ويتركونها وشأنها، فالأحداث هي التي تسيّر ذاتها، بعبارة اخرى فإن وجود مشكلة على جدول الاعمال لا يعني ان سياسة عامة ستُتخذ بشأنها. فالوعي بالمشكلة لا يضمن التحرك الفعلي للحكومة ازاءها غير ان عدم الوعي أو عدم الاهتمام يعني بالتأكيد انها ستظل بدون معالجة(2).

رابعاً - أنماط صنع السياسة العامة

لا شك أن مراحل عملية وضع وإعداد أي سياسة لم تكن بمنأى عن حدوث تفاعلات تصاحبها وتؤثر فيها، وهذهِ التفاعلات تأتي على شكل عددٍ من الأنماط تجري بين المستفيدين والمعنيين برسم السياسة العامة ويمكن إيجاز أبرزها بالآتي:

1- المساومة، وهي: "عملية تفاوض بين شخصين أو أكثر ممن يتمتعون بالسلطة أو الصلاحية للاتفاق على حل مقبول ولو جزئياً لمصلحة أهدافها، وليس بالضرورة أن يكون حل مثالي"، وهي أيضاً "التوصل إلى مبادلات مفيدة للطرفين"، وبذلك

(1) للمزيد من التفاصيل يُنظر: جيمس اندرسون، مصدر سبق ذكره، ص 86-87.

(2) يُنظر: المصدر نفسه، ص 85-86.

تُعد المساومة محاولة الوصول إلى تبادل منافع مشتركة بين المتساومين وفقاً لقاعدة (خذ وأعط)، ويتطلب إتمام المساومة توفر عدة شروط تتمثل بـ: توافر الرغبة لدى المتساومين، وجود شيء ما عند كل مساوم يرغب بهِ المساوم الآخر[1].
قد تكون المساومة غير متكافئة أو غير متوازنة إذا لم يكن طرفاها بنفس القوة، أو المستوى من الحاجة للشيء موضع المساومة، فيتسبب الأمر بتقديم تنازلات أكثر من قبل الطرف الذي يخضع بتأثير حاجة ملحة للطرف الآخر، أما المساومة المتوازنة فهي التي يكون فيها طرفا المنافسة متساويين أو متعادلين من حيث القوة، ومستوى الشعور بالحاجة للشيء قيد المساومة، يُضاف إلى ذلك أن المساومة قد تكون غامضة ضمنية بطبيعتها إذا كانت تتضمن وعوداً مستقبليةً كما يحصل أثناء اتفاقات الكتل السياسية في البرلمانات، وقد تكون علنية وواضحة حينما تحدد مطالب وشروط المتساومين بشكل واضح ومكتوب. وفي جميع أنواع المساومة يجب ان يكون المساوم عارفاً، بإمكانياته وقدراته، وإمكانيات وقدرات الآخرين، وما يرغبون فيه، والظروف والمواقف الملائمة من حيث المكان والزمان التي يستطيع فيها ان يحصل على اكبر عدد ممكن من المنافع بأقل قدر ممكن من التضحيات، بالرغم من صعوبة الحصول على هذه المعلومات - غالباً - وقلة دقة المتوافر منها[2].

2- المنافسة، وهي: "نشاط يمارسه طرفان أو أكثر بهدف الوصول إلى الغاية نفسها". مما يعني أن حصول المنافسة يكون بوجود طرفين أو اكثر لهم الرغبة بالحصول على شيء ما يكتسب صفة الندرة، وحصول طرف عليها يمنع الآخر من الحصول عليه كلاً أو جزءاً، كما يحصل في حال المنافسة بين الاحزاب السياسية على اصوات الناخبين وغيرها، وتتطلب عدة شروط في المنافسة تتمثل بـ: وجود طرفين

(1) عباس حسين جواد وارزوقي عباس عبد، مصدر سبق ذكره، ص 158.

(2) يُنظر: المصدر نفسه، ص 158 – 159.

أو اكثر، وجود هدف معين أو شيء ما يمتاز بالأهمية أو الندرة النسبية، واخيراً هنالك رغبة لدى كل من الاطراف بالاستحواذ عليه وحده دون الاخرين[1].

3- الصراع، وهو "حالة تنشب في حالة تعارض اهداف الفاعلين بصورة مباشرة، حينما يكون نجاح أحد طرفي العلاقة الصراعية خسارة مباشرة للطرف الثاني سواء كانت مقصودة أو غير مقصودة". وقد تؤدي المواقف الصراعية في العادة إلى الشعور بالمرارة والكراهية والرغبة في الانتقام. وهذا الصراع ربما يكون سلمياً أو يأخذ طابعاً عنفياً وفي هذه الحالة غالباً ما تكون مدمرة اذا ما انطوت على انكار أو تجاهل أهداف أحد الطرفين المتصارعين، أو في حال وصولها إلى درجة الانفجار، بيد إن إدراك أطراف الصراع للكلفة الباهظة له قد يحدوهم إلى السعي في سبيل تسويته وإنهائه[2].

4- التعاون، مثلما لا يستقيم لأي نظام سياسي أن ينكر حقيقة التعارض في الأهداف، لا يستقيم له كذلك أن ينكر حقيقة وجود هدف أو قضية مشتركة يعمل من اجلها المواطنون. ويتطلب التعاون إقراراً من أحد الطرفين على الأقل بوجود اتفاق في الأهداف وإن إنجازها لن يلحق خسارة بأي منهما، ويتطلب استمرار وانتظام المعلومات بين الفاعلين السياسيين فضلاً عن التنسيق والتشاور والتكيف[3].

5- الأمر أو الفرض، ويُعرف الأمر بأنه: "إصدار الأوامر والتعليمات من الاعلى إلى الأدنى في المنظمة الواحدة، ويتم عبر سلسلة من الاتصالات الأمرة، من الرؤساء إلى المرؤوسين لتوجيههم وحثهم على تأييد مواقفهم وتبني برامجهم باستخدام منظومة التحفيز (الثواب والعقاب) للمؤيدين والمعارضين، ويُعد هذا الأسلوب في

---

(1) رسم السياسة العامة ومشاكلها، في:
http://etudiantdz.net/vb/showthread.php?t=48713&s=ebfab038610aa811714da64d80a3a3a3

(2) نور الدين دخان، مصدر سبق ذكره، ص 29.

(3) كمال المنوفي، "السياسة العامة وأداء النظام السياسي"، مصدر سبق ذكره، ص 27.

صنع القرار السياسي أكثر شيوعاً واستخداماً في الأنظمة الاستبدادية أو الفردية وفي المنظومات العسكرية[1].

خامساً - نماذج صنع السياسة العامة

هنالك عدد من النماذج المعتمدة في إعداد ورسم السياسات العامة تختلف باختلاف نوع النظام السياسي والأيديولوجية التي يقوم على أساسها ودور الحكومة فيها، ولعل اهم هذه النماذج يتمثل بـ:

1- النموذج الانجلوسكسوني، يحدد هذا النموذج دور الحكومة بشكلٍ كبيرٍ، ويكون للسوق وآلياته مسؤولية تنظيم علاقات التبادل التجاري والعلاقات الاجتماعية والثقافية وإخضاعها لمقتضياته المباشرة تحت إشراف حكومي يمنع غلو السوق وإضراره بالمصلحة العامة. وهذا النموذج مطبق في الولايات المتحدة الأمريكية وكندا واستراليا.

2- النموذج اللاتيني، هنا وظيفة الحكومة هي المحرك الاقتصادي الاساس في مجالات التخطيط والاستثمار وتكوين رأس المال والتعليم والتأهيل والثقافة والاعلام، فضلاً عن امتلاكها قطاعاً اقتصادياً واسعاً ومنظومة متطورة للتأمين الاجتماعي. والدول التي تطبق هذا النموذج هي: فرنسا وإيطاليا واسبانيا.

3- النموذج الاجتماعي الديمقراطي، وفقاً لهذا النموذج تلتزم الحكومة نهجاً وسطاً بين النموذج الرأسمالي والنموذج الاشتراكي، إذ تؤدي مهامها في قطاعات تبتغي فيها تحقيق نوع من العدالة الاجتماعية، وتترك مجالات ليكون السوق هو الآلية المنظمة لها، وتُعد السويد أهم الدول التي تطبق هذا النموذج[2].

---

(1) عباس حسين جواد وارزوقي عباس عبد، مصدر سبق ذكره، ص 160.

(2) محمد قاسم القريوتي، **رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل السياسة العامة**، ط 1 ، (عمان: دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، 2006)، ص 102-103.

4- النموذج الياباني، يتميز هذا النموذج باحتوائه على انظمة جماعية تشاركية، تؤدي فيها الهيئات الحكومية دوراً مهماً إلى جانب النقابات ومنظمات المجتمع المدني والشركات الخاصة الكبرى، وهناك علاقة وثيقة بين البنوك والمؤسسات المالية الأخرى وبين رأس المال الصناعي والتجاري.

5- نموذج دول جنوب شرق آسيا، وتمارس فيه الحكومة دوراً مباشراً من خلال الضوابط الإدارية التي تنظم القطاع الخاص، فضلاً عن دورٍ مهم للقطاع العام في مجالات الاستثمار الاستراتيجية.

6- النموذج الجديد في روسيا واوروبا الشرقية، ويستند هذا النموذج إلى اعتماد برامج الصدمة الكهربائية والمساعدات للتكيف الاقتصادي مما يُشكل مختبراً لتطبيق ليبرالية من نوعٍ خاص[1].



(1) مسعود البلي، "واقع السياسات العامة في الجزائر ومدى ارتباطها بالتنمية المستدامة"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، باتنة، 2010/2009، ص 40.

المبحث الثاني

الفواعل الرسمية في عملية صنع السياسات العامة

تقع عملية صنع السياسة العامة على عاتق مجموعة من الفواعل الرسمية تنبع من النظام السياسي للدولة ويحددها الدستور، الأمر الذي يجعل هذهِ الفواعل تختلف من دولةٍ إلى أخرى بحسب طبيعة تكوينها وفلسفتها وشكل نظامها السياسي القائم، ولعل أهم الفواعل الرسمية المسؤولة عن رسم وإعداد السياسات العامة تتمثل بالسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية والجهاز الإداري، بالرغم من اختلاف درجة وأهمية كل جهة أو سلطة في العملية من دولة إلى أخرى.

أولاً - السلطة التشريعية

تُعد السلطة التشريعية الجهة التي تقوم بمهمة سن التشريعات وإقرار الميزانية السنوية اللازمة لتنفيذ السياسات العامة، ومراقبة ومتابعة تنفيذ الحكومة وتوفير البيانات للمشرعين وزيادة قدرتهم النقاشية مع ضمان البعد الاقتصادي والثقافي والاجتماعي في أي سياسة يتم إقرارها، وأصبحت البرلمانات والمجالس التشريعية في الدول المعاصرة تعبيراً صادقاً عن إرادة المجتمع وأولوياته التي يجسدها المشرع على شكل قواعد عامة تحكم التفاعلات بين الأفراد والجماعات وتنظم العمل والعيش المشترك بينهم. ولا يقتصر عمل البرلمانات على التشريع والرقابة على التنفيذ فقط، بل تُشكل في الأصل جهة صنع السياسة العامة التي تقوم الحكومة بتنفيذها. الحال التي تفتقده الكثير من الدول النامية التي يكون دور برلماناتها رقابياً أكثر من كونه صانعاً للسياسة العامة بعد سيطرة الحكومة على هذا الدور، على العكس من الدول المتقدمة التي تمارس برلماناتها الدور الأساس في صنع السياسة العامة فضلاً عن الرقابة والتشريع[1].

---

(1) أماني مسعود، دور البرلمان في صنع السياسات العامة، في:
www.eaddla.org/parlaman/peper_3.doc

وبذلك تكون قضية تفعيل دور السلطة التشريعية سواء على المستوى الرقابي أو حتى تفعيله في صنع السياسات العامة جزءاً لا يتجزأ من الإصلاح السياسي وتحقيق التنمية المأمولة في أي من الدول النامية، إذ من المفترض ان تتضمن السلطة التشريعية قطاعات كبيرة من الشعب ينقصها التمكين والمشاركة في صنع السياسات التي تؤثر على حياتهم اليومية بشكل مباشر[1].

ويقع على عاتق الهيئات التشريعية مجموعة واسعة من الوظائف تتمثل بالمناقشات في الجمعيات التشريعية التي يمكن أن تساهم في عمليات التأهيل الاجتماعي، وتبلور تصورات النخبة والمواطنين، ليس فقط بالنسبة للقضايا السياسية، وإنما بالنسبة لقوانين وإجراءات النظام السياسي، وتؤدي الجمعيات التشريعية دوراً بارزاً في توظيف النخبة لا سيما في النظام البرلماني، حينما يكتسب رئيس الوزراء وأعضاء وزارته عادةً خبراتهم السياسية، وقد تكون جلسات الاستماع في اللجان والمناقشات في قاعة الجمعية التشريعية مواقع هامة لتوضيح المصالح وتجميعها لا سيما إذا لم تكن هنالك سيطرة أو تفرد بالسلطة من قبل حزب واحد[2].

والمسألة التي توضح العلاقة بين السلطة التشريعية والسياسة العامة هي كون هذهِ السلطة تمتلك مهمة وضع التشريعات والقوانين والخطط في رسم سياسة معينة أو مواجهة مشكلة ما، بحيث تمارس المجالس التشريعية الدور المركزي لتشريع القوانين وصنع السياسات في النظام السياسي وهذهِ السمة تُضفى على السلطة التشريعية ليس لكونها مخولة بذلك دستورياً فحسب وإنما يستلزم الأمر الممارسة الفعلية لذلك[3].

(1) عبد النور زوامبية، "دور السلطة التشريعية في رسم السياسة العامة في الجزائر"، مداخلة في: الملتقى الوطني للسياسات العامة ودورها في بناء الدولة وتنمية المجتمع بجامعة مولاي الطاهر- سعيدة، 2009.

(2) مها عبداللطيف الحديثي ومحمد عدنان الخفاجي، مصدر سبق ذكره، ص 13.

(3) المصدر نفسه، ص 13 – 14.

تتنوع وتختلف أشكال السلطات التشريعية من السلطات المنتخبة ديمقراطياً إلى السلطات المعينة بقرارات غير ديمقراطية كمجالس الثورة وغيرها من المسميات المختلفة التي تشكل عقب الانقلابات العسكرية في الدول النامية، يضاف إليها أن هناك سلطات تشريعية تجمع بين الانتخاب والتعيين، فمثلاً في الولايات المتحدة الأمريكية يتكون الكونجرس، وهو السلطة الأساسية في النظام السياسي الأمريكي، من مجلسين هما: مجلس الشيوخ ومجلس النواب، اذ يتم اختيار أعضاء المجلسين من خلال الاقتراع الشعبي المباشر. وفي النظام البريطاني الذي يقوم فيه البرلمان على مجلسين هما: مجلس العموم ومجلس اللوردات، وينتمي هذا النظام إلى نوع الأنظمة الديمقراطية، وبالرغم من انتخاب أعضاء مجلس العموم بطريقة مباشرة، إلا إن نظام التعيين والوراثة هو المعتمد في اختيار أعضاء مجلس اللوردات[1].

الأمر الذي ينعكس على دور السلطة التشريعية في السياسة العامة تبعاً للتباين والاختلاف بين الأنظمة السياسية فمثلاً يختفي دور مجلس العموم البريطاني في مجال صنع السياسة لكنه يُعد مركزاً لتأهيل النخبة وتوظيفهم، في حين يمارس الكونجرس الأمريكي ولجانه دوراً رئيساً في تجميع المصالح وصنع السياسات. وهذا التباين يشمل أداء السلطة التشريعية داخل النظام السياسي الواحد وليس على صعيد المقارنة بين نظامين فقط، وذلك طبقاً لنوعية القضايا المطروحة وما تتطلبه من تشريعات وقوانين. فمثلاً يختلف دور السلطة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية تبعاً لاختلاف التشريعات والقضايا المطروحة للنقاش والتشريع فاللجان الدائمة في الكونجرس تمتلك صلاحيات إقرار أو إلغاء اللوائح وإن اختلفت مع الأغلبية المسيطرة في المجلس فسياسات الضرائب والحقوق المدنية والرفاهية وعلاقات العمل صياغتها في الغالب من مهام لجان الكونجرس. أما السياسات الخارجية فيحرص الكونجرس على الاتفاق بشأنها مع الرئيس على الأغلب[2].

---

(1) نور الدين دخان، مصدر سبق ذكره، ص 58.

(2) يُنظر: مها عبداللطيف الحديثي ومحمد عدنان الخفاجي، مصدر سبق ذكره، ص 14.

وتؤثر طريقة انتخاب هذهِ السلطات بصورة كبيرة على أنواع السياسات التي تتبناها، وتؤثر ايضاً على محتوى تلك السياسات، إذ إن طريقة الانتخاب هي في الأساس سياسات عامة، من حيث كونها تحدد اللذين يحق لهم الاقتراع والترشيح، وتؤثر طريقة الاختيار والترشيح على عمل تلك السلطات التشريعية، وبالتالي تؤثر في نوعية القضايا التي تصبح جزءاً من الأجندة المؤسسية وأجندة النظام[1].

وفضلاً عن ذلك يمكن القول ان النماذج التشريعية والبرلمانات ترتبط بعلاقة وظيفية مع السياسات العامة متغيراً مستقلاً كونها تمتلك وظائف تؤهلها لكي تكون أهم صانعي هذهِ السياسات، وأهم هذهِ الوظائف هي:

1- وظيفة التشريع، يأتي تأثير السلطة التشريعية في السياسة العامة من خلال تشريع اللوائح والأنظمة والقوانين أو تعديلها أو إلغائها، وأيضاً وضع القواعد العامة التي تنظم أوجه الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والصحية والتعليمية والخدمية.

وكما ذكرنا آنفاً فإن دول العالم تتباين في درجات وطرق تأثير الهيئات التشريعية في السياسة العامة بحسب النظام السياسي وكيفية تشكيل هذهِ الهيئات.

2- الوظيفة المالية، يكون تأثير البرلمان في السياسات العامة من خلال التأثير في تحديد حجم النفقات وأخذ التدابير لتحصيل الإيرادات وتغطية العجز المالي في الميزانية سواء عن طريق الضرائب أو بطرق ووسائل أخرى ذات علاقة بالسياسات العامة.

3- الوظيفة الرقابية، تقوم السلطات التشريعية بمتابعة وتقييم أعمال الحكومة لحماية مصلحة الشعب ومنع الانحراف والالتزام بالسياسة التنموية وبالميزانية التي أقرها، كسلطة ورقابة سياسية على السلطة التنفيذية تحاسبها وتراقب تصرفاتها وقراراتها ومراجعتها إذا انحرفت، وتُشكل لجان التحقيق في الانحرافات

---

(1) نور الدين دخان، مصدر سبق ذكره، ص 59.

والفساد وإدانتها بما يحقق المصلحة العامة ويضمن تطبيق السياسات العامة بشكل صحيح[1].

4- مداولات البرلمان حول بيان الحكومة، وما يتضمنه من توجهاتها وسياساتها العامة التي تعمل على وضعها وتنفيذها فتتاح الفرصة للحوار السياسي حول خيارات وبرامج الحكومة وبذلك يستطيع أعضاء البرلمان نقد هذهِ السياسات، وغالباً لا يتم إجازة بيان الحكومة أو برامجها من دون الأخذ بعدد من التعديلات الأساسية فيها. وأحيانا يقتصر الأمر على ما يطلبه قسم من الأعضاء من طرح "مسائل مستعجلة" تتصل بأداء وزارة ما أو أحد المرافق العامة. وكثيراً ما يكون الهدف من ذلك هو نقد السياسة العامة التي تتبناها الوزارة أو المرفق العام بغية الضغط على الحكومة لإجراء تعديلات في هذهِ السياسة.

5- وأخيراً يمكن أن تمارس السلطة التشريعية دورها فتأخذ زمام المبادرة وتقترح على السلطة التنفيذية مجموعة من التدابير التي تراها ضرورية لمعالجة ظروف طارئة أو متوقعة، وهو وفقاً لهذهِ السلطة تكون طارحة لخيارات جديدة يمكن تشكيلها ووضعها في سياسات عامة[2].

ولكي تستطيع السلطات التشريعية القيام بدورها الفاعل في عملية صنع السياسة العامة يتطلب الأمر منها أن تعمل على[3]:

1- التشاور، يتطلب الأمر تشاور السلطة التشريعية مع منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص لضمان المشاركة ولا سيما في ظل معظم الدساتير التي تُعد التشريعات هي أكثر العناصر تمثيلاً للحكومة الوطنية.

(1) علاوة الجندي، "دور البرلمان في رسم السياسة العامة في الجزائر"، رسالة ماجستيرغير منشورة، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ورقلة، 2013/2012، ص 25.

(2) يُنظر: حسن أبشر الطيب، مصدر سبق ذكره، ص 149 – 150.

(3) أماني مسعود، مصدر سبق ذكره، ص 2.

2- تحقيق الأهداف، من متطلبات رسم السياسة العامة ضمان تحقيق الأهداف المرسومة وبالمشاركة مع أفراد الشعب.

3- الشمول، من المفترض أن تتمكن هياكل الأجهزة التشريعية من مناقشة نظرة قومية شاملة لتنفيذ السياسة مهما كانت المؤثرات العارضة.

4- موازنة المصالح السياسية، تؤثر قرارات السياسة العامة على التأييد الشعبي للأحزاب السياسية أو مسؤولي الأجهزة التنفيذية، والبرلمان الذي يضم العديد من الفاعلين السياسيين ذوي السلطة الدستورية التي تخولهم حق الرقابة على قرارات السلطة التنفيذية، يمكنه موازنة المصالح السياسية للحزب الحاكم في صياغة أي سياسة عامة.

5- ضمان استمرار تنفيذ السياسات العامة على المدى القصير والطويل، يحصل ذلك بموافقة الفاعلين السياسيين الأعضاء في البرلمان سواء من الحزب الحاكم أو المعارضة وهو ما يحقق نسبة تأييد عالية للاستراتيجية وعدم تأثر تنفيذها بالمتغيرات السياسية الداخلية، وبغية تحقيق هذا المسعى يجب إشراك البرلمان في وضع الاستراتيجية منذ البداية وقبل الحصول على الموافقة عليها ودراسة ميزانيتها.

ثانياً - السلطة التنفيذية

السلطة التنفيذية هي الجهة التي يقع على عاتقها مهمة تنفيذ القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية واتخاذ الإجراءات اللازمة لحفظ الأمن وإدارة مختلف المؤسسات والمصالح العامة في الدولة، وهذهِ السلطة الموجهة يختلف تكوينها وتشكيلها من دولة إلى أخرى وبحسب نوع النظام السياسي المعتمد، فيعتمد النظام الرئاسي على مبدأ فردية السلطة التنفيذية ومباشرة رئيس الدولة للسلطات الفعلية. فيما يكون هذا التوجيه بيد رئيس الدولة ومجلس الوزراء في النظام البرلماني الذي يقوم على عنصر ثنائية السلطة التنفيذية، أمّا في الدول ذات نظام الجمعية النيابية فإن هذا التوجيه

يكون بيد هيئة مكونة من عدة أشخاص منتخبين من قبل الجمعية النيابية ويخضعون لها بشكل كامل[1].

وتضم السلطة التنفيذية كل المنظمات السياسية والإدارية في الدولة بما فيها مجلس الوزراء، والجهات التنفيذية ذات الصبغة السياسية وأحياناً تقتصر السلطة التنفيذية على الجهات التنفيذية العليا كمجلس الوزراء. ويختلف دور السلطة التنفيذية بين الدول من الناحيتين الدستورية والقانونية. ففي احيان تأخذ السلطة التنفيذية دور المساعد في صنع السياسات العامة وتقع مسؤولياتها تحت رقابة السلطة التشريعية، وفي أحيان أخرى تكون من صناع السياسات الأساسيين الذين يمنحهم دستور البلاد الحق في التشريع – صنع السياسات العامة – من دون الرجوع إلى السلطة التشريعية، وفي أحيان غيرها يعطي الدستور عملية التشريع شكلاً تشاركياً مقسماً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية[2].

ولا يخفى دور السلطة التنفيذية في رسم السياسات العامة بأي حال من الأحوال لا سيما في ظل مرحلة تعيش فيها الشعوب تحت تأثير السلطة التنفيذية بسبب الاعتماد بشكل كبير على القيادة التنفيذية في رسم وإعداد السياسة العامة، ففي عدد من الأنظمة السياسية الرئاسية يجمع فيها رئيس الدولة بين قيادة العملية التنفيذية وقيادة العملية التشريعية كما هو الحال في كثيرٍ من دول العالم النامية. ويتدخل الرئيس كما في الولايات المتحدة الأمريكية، لمنع تعطيل إقرار عدد من السياسات العامة، كلائحة التجارة الخارجية التي تخوله سلطات واسعة في رفع الرسوم الجمركية المفروضة على السلع المستوردة أو تخفيضها، فضلاً عن منح الدستور الأمريكي للرئيس صلاحيات وسلطات واسعة في مجال السياسات الخارجية والعسكرية التي تُعد غالباً

(1) وصال نجيب العزاوي، السياسة العامة – دراسة نظرية في حقل معرفي جديد، مصدر سبق ذكره، ص 51 – 52.

(2) نور الدين دخان، مصدر سبق ذكره، ص 60 – 61.

من صنع الرئيس. الأمر الذي ينطبق على معظم السياسات الخارجية للدول الأخرى، حينما تترك اليد الطولى لرئيس الحكومة في إعداد السياسات الخارجية لبلاده[1].

والسياسات الخارجية ليست المجال الوحيد الذي تقوم برسمه السلطة التنفيذية وانما لها الأهمية الأولى في العملية السياسية فقد تحزم أمرها مدافعاً عن عدد من المصالح المحددة كأن يدعم الرئيس مطالب تتقدم بها مجموعة أقليات أو أحد قطاعات العمل أو أن يتحدث أعضاء الوزارة عن مصالح معينة مثل العمل، والزراعة وغيرها. وهنا تمثل السلطة التنفيذية عادة أهم بنية في صنع السياسات، فهي عادةً تباشر سياسات جديدة واعتماداً على تقسيم السلطات التنفيذية والتشريعية، يكون لها جزء هام تتبناه، وتشرف أيضاً على تنفيذ السياسات[2].

وفي الوقت الذي يكون هنالك توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في عملية صنع وتنفيذ السياسات العامة في الدول المتقدمة، فإن العكس يحصل في الدول النامية ولا سيما في أفريقيا، إذ توجد العديد من الأنظمة تكون فيها السلطة التنفيذية صاحبة اليد الطولى في عمليتي رسم وتنفيذ السياسات العامة، بحيث بقي شكل رسم السياسات متأثراً بقوة تركيز السلطة في يد الحاكم السياسي والطريقة الشخصية التي تمارس بها السلطة وهذا يعني انه ليس لدى القطاعات المؤسسية سوى قدر ضئيل نسبياً من الاستقلالية. فالمركز الحيوي للدولة هو الرئاسة نفسها، ما يعني اضمحلال دور الهيئات التشريعية والأحزاب، وانفراد مؤسسة الرئاسة نفسها باتخاذ معظم القرارات المهمة، وبالتالي يكون رئيس السلطة التنفيذية غير مقيدٍ بالشكليات الدستورية أو القانون ويمتلك صلاحيات كبيرة في مواجهة أي موقف[3].

وهنالك مسألة أخرى تؤثر في السياسات العامة وعملية رسمها وإعدادها تتعلق بطريقة وصول القادة السياسيين إلى مناصبهم في السلطة التنفيذية، فالسياسيين

---

(1) عباس حسين جواد وأرزوقي عباس عبد، مصدر سبق ذكره، ص 148.

(2) مها عبداللطيف الحديثي ومحمد عدنان الخفاجي، مصدر سبق ذكره، ص 15.

(3) يُنظر: المصدر نفسه، ص 15.

الذين يصلون إلى مناصبهم بالانتخاب سوف يؤدي إلى حرصهم على تبني السياسات المعبرة عن رغبات الجماهير الأمر الذي يضفي الشرعية على سياستهم العامة ويحقق مبدأ المسؤولية السياسية بمعنى ان القادة المنتخبين بواسطة شعوبهم يقومون بوضع السياسات العامة ويحاسبون عليها من قبل تلك الشعوب، في حين إن اختيار هؤلاء القادة على أساس صفاتهم الشخصية وانتماءاتهم السياسية قد يثير العديد من التساؤلات حول مدى فهم هؤلاء القادة للسياسات العامة مما يضعف موقفهم امام منافسيهم من القادة الإداريين الذين هم على قدر لا بأس به من التفهم والقدرة على تناول المشكلات الفنية[1]، مثلما يجعلهم متأثرين بالأسباب التي أوصلتهم إلى مناصبهم أثناء وضع سياسة ما.

وبالرغم من اختلاف الأنظمة السياسية في كيفية تنظيم السلطة التنفيذية بيد أن هذهِ الأخيرة تمارس دوراً مهماً وريادياً في رسم وصنع السياسات العامة بمراحلها المختلفة[2].

ويمكن تتبع دور السلطة التنفيذية في صنع وإعداد السياسات العامة في المجالات الآتية:

1- الشؤون الخارجية، تعمل السلطة التنفيذية على رسم السياسة الخارجية، وعقد وتقديم المواثيق والاتفاقيات الدولية بهدف إدارة العلاقات مع الدول، التي تتطلب إلى جانب ذلك إقامة السفارات وإرسال البعثات إلى الخارج.

2- الشؤون العسكرية، رئيس السلطة التنفيذية هو القائد العام للقوات المسلحة، وغالباً تبقى السلطة التنفيذية الجهة المهيمنة على سياسات الأمن والدفاع لما يتطلبه هذا النوع من السياسات من درجة عالية من السرية بالرغم من ضرورة

(1) سلوى شعراوي، "أنماط القيادة والسياسة العامة"، في: على الدين هلال (تحرير)، **تحليل السياسات العامة - قضايا نظرية ومنهجية**، (القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1988)، ص 132.

(2) عزيزة ضمبري، "الفواعل السياسية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق، باتنة، 2008/2007، ص 23.

الحصول على موافقة السلطة التشريعية فيما يتعلق بنفقات الدفاع وتنظيم القوات المسلحة.

3- القدرات المهنية والإمكانات الفنية للجهاز التنفيذي، هذهِ القدرات تمكنه من الوقوف على ما تم إنجازه من سياسات عامة، وتساعده على مراجعة وتقويم السياسات بشكل يجعله قادراً على إعادة تشكيلها والتراجع عن بعضها[1].

4- تمثل السلطة التنفيذية الدور الأساس في بلورة وتشكيل السياسات العامة، اذ إن هذهِ السياسات تمثل أطروحاتها في الحكم وخياراتها للتنمية وتصوراتها لحل المشاكل الماثلة أو المتوقعة، وتبين أولوياتها في كل هذهِ المجالات.

5- إن للسلطة التنفيذية دوراً متميزاً في سن التشريعات التي تمثل الشرعية القانونية للسياسات العامة. وهذا الدور يبقى في مختلف أنواع النظم السياسية.

6- تؤثر السلطة التنفيذية على وسائل الإعلام والثقافة والصحافة وأجهزة الرأي العام الأخرى، بما يمكنها من توظيف هذهِ الإمكانات الإعلامية للتوعية وتحقيق التهيئة النفسية وحتى تشكيل الرأي العام وفقاً لما تطرحه من سياسات عامة[2].

ثالثاً - السلطة القضائية

تتجسد السلطة القضائية بالمحاكم سواء كانت على مستوى الدول كالمحاكم الدستورية العليا أو على مستوى الولايات أو الأقاليم أو المحافظات، ومهمتها صياغة وتفسير النصوص القانونية ومدى مطابقة الأنظمة واللوائح والقوانين مع دستور الدولة النافذ، وإصدار الأحكام في المخالفات التي ترتكب بحق المواطنين من قبل الأجهزة الحكومية، فضلاً عن دورها الأساس في تحقيق العدالة وتطبيق القانون والفصل في المنازعات والحكم في الجرائم والمخالفات المتنوعة[3].

---

(1) عزيزة ضمبري، مصدر سبق ذكره، ص 21.

(2) حسن أبشر الطيب، مصدر سبق ذكره، ص 153 – 155.

(3) عباس حسين جواد وأرزوقي عباس عبد، مصدر سبق ذكره، ص 149.

وتمثل مباشرة السلطة القضائية لرقابة قضائية فعالة على أعمال الإدارة من الضمانات المهمة لقيام دولة القانون والمؤسسات، كونها توفر ضمانة وحماية قانونيتين للحقوق والحريات الأساسية ضد كل تعسف من جهة الإدارة وذلك من خلال إلغاء القرارات الإدارية أو بالتعويض عما سببته من أضرار للمتقاضين[1].

والرقابة القضائية تمثل في جوهرها سلطة المحاكم في تحديد دستورية أعمال الجهاز التشريعي والجهاز التنفيذي وكشف أي أعمال أو تصرفات تصدر عن الحكومة وتتعارض مع الدستور لتحكم ببطلانها. وفاعلية الرقابة القضائية مرهونة بدرجة استقلالية القضاء ومهنيته، إذ تتعرض السلطة القضائية لتأثيرات عديدة في الدول النامية، وبالرغم من الإعلانات المتكررة باستقلال القضاء، بيد ان القضاء والقضاة يقعون بصورة مباشرة تحت تأثير الجهاز التنفيذي ورئيسه، زيادة على اعتمادها بشكلٍ كبيرٍ على حرية التقاضي المرتبطة بطريقة مباشرة بالحريات العامة. ولكن هنالك مجموعة من الأنظمة تحجر حرية التقاضي، فلا تجد الكثير من القضايا مكاناً لها في جدول أعمال وأجندة المحاكم، ما يحد من سلطاتها في صنع السياسات العامة[2].

تمارس السلطة القضائية دوراً مؤثراً في عمليات صنع السياسات العامة وإن كان بدرجات متفاوتة يمليها نوع النظام السياسي القائم، ويتجلى ذلك في الواقع بقرارات المحاكم الاستئنائية والدستورية التي تمثل سياسات عامة ملزمة، ومن ذلك قرارات المحاكم التي تفصل في النزاعات الدستورية، وتفسير الدستور (هو نفسه سياسة عامة). وتؤدي المحاكم في الولايات المتحدة الأمريكية دوراً في صنع السياسات العامة اكثر من أي بلدٍ آخر، اذ تقوم المحاكم الوطنية والمحاكم الاستئنافية فيها بدور مؤثر في طبيعة ومحتوى السياسات العامة عن طريق الرقابة القضائية وتفسير القوانين التي تفصل فيها[3]. كما يؤدي الجهاز القضائي دوراً مهماً في تقييم ومراقبة وتفسير

(1) وصال نجيب العزاوي، السياسة العامة– دراسة نظرية في حقل معرفي جديد، مصدر سبق ذكره، ص54.

(2) نور الدين دخان، مصدر سبق ذكره، ص 63.

(3) المصدر نفسه، ص 62 – 63.

السياسات العامة أو من خلال مراجعة النصوص أو تعديلها حين تفرض عليهم لتقديم المشورة، سواء تعلق الأمر بمضمون السياسة العامة أو تطبيقها، ويمارس القضاء الأمريكي دوره في قضايا السياسات العامة من خلال مبدأ المراجعة التشريعية للمحاكم بأسقاط تشريعات أو مراسيم تنفيذية وتعديل الدستور حسب الظروف المتغيرة عن طريق تفسيره. أما في بريطانيا فالأمر مختلف ودور السلطة القضائية في صنع السياسة العامة أقل من نظيرتها الأمريكية، وهذا الدور يقع ضمن حدود مراقبة السلطة التنفيذية والتقرير فيما إذا كانت السلطة التنفيذية تعمل ضمن صلاحياتها القانونية، فإذا قامت الحكومة المركزية أو أي من الحكومات المحلية بعمل خارج اختصاصها فقد تطلب المحاكم من الحكومة أو السلطات المحلية الكف عنه، كما يمكنها أن تلغي أعمالاً تمت وفق إجراءات غير صحيحة[1].

اكتسبت المحاكم دورها في عملية صنع السياسات العامة من خلال سلطتها القضائية كونها من الأجهزة والمؤسسات القضائية ولامتلاكها اختصاص المراجعة القضائية التي تقرر هذهِ المحاكم من خلالها دستورية وشرعية القوانين وعدم تعارضها مع المصلحة العامة[2]، ويعود هذا الدور الذي امتلكته الهيئات القضائية في رسم ووضع السياسة العامة إلى الاعتبارات الآتية:

1- يمثل الدستور القانون الأسمى بين قوانين الدولة وتحقيقها لتماثل نص القانون مع المبادئ الدستورية، وإن هنالك العديد من الدول تعطي السلطة القضائية حق إسداء المشورة في دستورية مسودات التشريعات. وهذا الأمر بالرغم من كونه ليس بالملزم في كل الحالات، إلا أنه يعطي للهيئات القضائية مجالاً للتأثير في السياسات العامة التي تنظمها وتحدد شرعيتها مسودات التشريعات المقترحة، وقد يكون هذا التأثير ناتجاً عن اقتراح عدد من التعديلات في مضمون هذهِ التشريعات أو في تعديل اختصاص الجهات القائمة على تنفيذها.

---

(1) مها عبداللطيف الحديثي ومحمد عدنان الخفاجي، مصدر سبق ذكره، ص 17.

(2) عزيزة ضمبري، مصدر سبق ذكره، ص 22.

2- تُعد السلطة القضائية بمثابة الرقيب على دستورية القوانين، بما يتيح لها اتخاذ القرار بأن القانون المخالف لمبادئ الدستور لا يُعد قانوناً، يعني ذلك إن السلطة القضائية ستكون رقيباً قضائياً على السياسات العامة، بحكم حقها في مراجعة القوانين المنظمة لها، للتحقق من اتساقها وفق المبادئ الدستورية، وبهذا الوضع تؤثر السلطات القضائية على السياسات العامة للحكومة، وفقاً لقرارها في تماثل قوانين هذهِ السياسات العامة مع المبادئ الدستورية[1].

3- تعاظم دور الحكومات وتزايد تدخلها في الحياة العامة، وفشل الأجهزة التشريعية والتنفيذية في معالجة العديد من المشاكل، ساهم في توسيع دور نفوذ السلطة القضائية في السياسة العامة بشكل تدريجي ومستمر، أدى ذلك إلى أن المحاكم لم تَعُد تكتفي بمجرد التفسير وإبداء الرأي حول السياسة العامة، بل صار لها هامش من التدخل في تقرير ما ينبغي أن تفعله أو لا تفعله المؤسسات الحكومية إزاء مختلف القضايا في عدد من الدول وعدد من المجالات والقطاعات.

4- إن امتلاك السلطة القضائية لصلاحيات تفسير الدستور والقوانين والتوضيح السليم والقانوني للمقصود من السياسات العامة، يجعلها تؤدي دور الوسيط بين واضعي السياسة العامة وبين مطبقيها، ويمنحها القدرة على المطالبة بإجراء تعديلات وتغييرات في الجهات المكلفة بتنفيذ السياسة العامة وتقييمها وحتى إحداث تغييرات في مضمون السياسة العامة ذاتها.

5- من مهام السلطة القضائية المتابعة المستمرة لتنفيذ السياسة العامة وتقييمها ضماناً للصالح العام[2].

(1) يُنظر: حسن أبشر الطيب، مصدر سبق ذكره، ص 156 – 158.

(2) يُنظر: عزيزة ضمبري، مصدر سبق ذكره، ص 22.

رابعاً - الجهاز الإداري

تتنوع النظم الإدارية في مختلف دول العالم من حيث الحجم ودرجة التعقيد والهرمية ونطاق الاشراف ودرجة الاستقلالية. ولم تمنع النظرة التقليدية التي سادت سابقاً في العلوم السياسية حول الدور الإجرائي أو الآلي للنظام الإداري في اقتصاره على تنفيذ السياسات العامة وعدم مشاركته في صنعها، من امتلاك الجهاز الإداري لدور المشاركة في صنع السياسة العامة، حتى إن هناك إجماعاً على تدخل المؤسسات الإدارية في صياغة ومناقشة السياسات وبطرق مختلفة، ولها القدرة على صنع السياسة مثل قدرتها على إعاقة تنفيذها. وبسبب تعدد القضايا والموضوعات التي تستوجب سياسات عامة متخصصة ورقابة عامة دائمة، ولنقص الخبرة والمعلومات عند المشرعين عن هذهِ المسائل الفنية، غالباً ما تفوض المؤسسات الإدارية صلاحيات واسعة تمكنها من رسم سياسات واتخاذ قرارات مهمة لها مفعول السياسات من حيث المدى والأهمية[1].

يمتلك الجهاز الإداري معلومات كثيرة عن مختلف القضايا والسياسات والجوانب المتعلقة بها، الأمر الذي أكسبه حق المشاركة في صنع السياسات العامة، ويختلف دوره ووزنه من نظام سياسي إلى آخر، فالدور الذي يمارسه الجهاز الإداري في رسم السياسات العامة في الدول النامية أكبر نسبياً من دوره فيها في الدول المتقدمة. زيادة على ذلك يؤدي هذا الجهاز دور جماعة الضغط لخدمة مصالحه المهنية والمادية، وفي هذهِ الحالة فإن قضايا السياسات العامة التي تهم هذهِ المجموعة لا يتم تمثيلها في نظام صنع السياسات إلا بصورة غير رسمية، والمقصود بعبارة "بصورة غير رسمية" ان مصالح هذهِ الجماعة يمكن أن تمثل من خلال المنظمات غير الحكومية كالنقابات المهنية مثلاً[2].

(1) جيمس أندرسون، مصدر سبق ذكره، ص 57.

(2) نور الدين دخان، مصدر سبق ذكره، ص 61.

ونظراً لارتباط الإداريين بالمهنة أكثر من ارتباطهم بالجماهير واهتمامهم بالأمور الفنية وحدود المسؤولية الوظيفية عادة ما يتبنون سياسات واقعية أو علمية مبنية أساساً على اعتبارات فنية تبتعد تماماً عن النماذج النظرية المثالية، وعادةً ما تأخذ سياستهم طابع الاستمرارية والرغبة في تحقيق الاستقرار. وحين تفحص أسلوب صنع السياسة العامة يتبين أن الإداريين عادة ما يتخذون قراراتهم وفقاً للأسلوب التدريجي في اتخاذ القرار، الذي يكون محصلة لعملية تنافس بين المؤسسات البيروقراطية المختلفة الأمر الذي لا يعكس فقط التعارض المصلحي بين هذهِ المؤسسات وهدف كل مؤسسة في تحقيق مصلحتها الخاصة، وإنما يعكس أيضاً التنافس على الصلاحيات والسلطة بين أفراد القيادة الإدارية إذ يطمع كل فرد على أن تكون السياسة العامة الجديدة معززة لنفوذه الشخصي وسلطاته داخل المؤسسة التي ينتمي اليها[1].

وتكون مساهمة الجهاز الإداري في رسم السياسة العامة بطريقتين إحداهما مباشرة وأخرى غير مباشرة. تتمثل الطريقة المباشرة بتقديم اقتراحات حول سياسات معينة أو مشاريع قوانين إلى السلطة التشريعية، أو المطالبة بتعديل أو تغيير السياسة العامة بناءً على استقباله ودراسته للمعلومات المعبرة عن ردود فعل المواطنين إزاء توجهات هذهِ السياسات ومقدار نجاحها أو فشلها، في حين ان الطرق غير المباشرة تتمثل في توجيه السياسة العامة أثناء عملية وضعها ورسمها باعتبار هذا الجهاز هو المرجع الأساس للكثير من المعلومات التي يحرص على تقديمها بالقدر الذي يتماشى مع الخيارات التي يفضلها في السياسات العامة، أو توجيه السياسة العامة أثناء عملية التنفيذ ذلك ان اجهزة الإدارة العامة هي المحدد الواقعي لمعنى السياسة الموضوعة ومضمونها الفعلي وتعطي التفسيرات التطبيقية لها[2].

ولعل أهم عوامل تزايد دور الجهاز الإداري في عملية صنع السياسات العامة تتجلى بما يأتي:

---

(1) سلوى شعراوي، "أنماط القيادة والسياسة العامة"، مصدر سبق ذكره، ص 134 – 135.

(2) يُنظر: عزيزة ضمبري، مصدر سبق ذكره، ص 25.

1- يمثل الجهاز الإداري نواة اتصال بين الجماهير والمجلس التشريعي، مما يجعله في موقف أفضل من حيث الحكم على مدى مطابقة السياسة العامة التي يتم إقرارها، وغالباً ما يكون الجهاز الإداري مصدراً لاقتراحات تعديل، بل وتغيير سياسة ما.

2- هنالك سياسة عامة يحتاج النظر فيها التقيد بدوائر محصورة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية نظراً لطبيعتها السرية، مما يتيح فرصة أكبر لدى أعضاء الجهاز الإداري للتدخل في وضعها من خلال تقديم الاستشارات الفنية المتعلقة بها، فضلاً عن حاجة المجالس التشريعية إلى تشكيل لجان استشارية – تضم في الغالب فنيين وخبراء عاملين بالجهاز الإداري – من اجل تقديم مقترحات خاصة بتلك السياسة كون تشكيل هذهِ اللجان هو المصدر الوحيد لرصد الأفكار[1].

3- أوجب تعقد المشاكل المجتمعية وتشابكها وضع آلية للتعامل مع الأجهزة الإدارية والإفادة من الخبرات والأساليب الفنية والتقنية بغية وضع سياسات عامة تتناسب مع الأوضاع وقضايا الواقع وإثراء هذهِ الخبرة التقنية الواجبة في دراسة واختيار بدائل السياسات العامة فإنه لا مناص من الاعتماد على الدراسات والمقترحات التي يقدمها الجهاز الإداري لمعالجة مشاكل وقضايا المجتمع[2].

4- إن الأنظمة التشريعية للسياسات العامة التي تقرها السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية تفوض الجهاز الإداري سلطة تقديرية في إعداد اللوائح التنفيذية المتصلة بالسياسة العامة المعنية والمطلوبة لتنفيذها، وبذلك يكون للجهاز الإداري التأثير في محتوى هذهِ السياسة وطرق تنفيذها[3].



(1) يُنظر: عزيزة ضمبري، مصدر سبق ذكره، ص 25 - 26.

(2) حسن أبشر الطيب، مصدر سبق ذكره، ص 184 –.

(3) المصدر نفسه، ص 186.

المبحث الثالث

الفواعل غير الرسمية في عملية صنع السياسات العامة

لا تقتصر عملية وضع وإعداد السياسات العامة على الفواعل الرسمية المتمثلة بالهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية والجهاز الإداري، بل يتسع الأمر ليشمل فواعل أخرى لا تنتمي إلى الهيكل الحكومي للدولة، وهي الفواعل غير الرسمية التي يمكن تعريفها بأنها: "جهات مستقلة إلى حدٍ كبير عن الحكومات تتسم بصورة رئيسة بأن لها اهداف انسانية أو قانونية، ظهرت لتحل محل الدولة في وظيفة تخصيص الموارد بأكثر عدالة وفائدة"[1].

وهنا يأتي دور المجتمع ليضاف إلى دور المؤسسات الرسمية في صنع السياسات العامة، لما يحتوي من فئات وقطاعات اجتماعية واقتصادية وسياسية تعمل من اجل تحقيق مصالحها وتدفع باتجاه تنفيذ مطالبها وذلك عندما تشكل عامل ضغط ورقابة على مؤسسات النظام السياسي الرسمية من اجل تحقيق اهدافها، فتكون تلك المؤسسات غير الرسمية جهة الاتصال بين النظام السياسي ومؤسساته الرسمية وبين المجتمع من خلال العمل على نقل مطالب المجتمع إلى النظام السياسي[2].

ويتطلب دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسات العامة وجود منظمات فاعلة تقوم بالربط الوثيق بين الدولة والمواطنين، بحيث تقوم هذه المنظمات بدورها في إيجاد أجواء مناسبة لتحريك المجتمع نحو التأثير في وضع السياسة العامة للدولة من خلال المشاركة النشطة في رسم وتخطيط وتنفيذ ومراقبة جميع مراحل هذه العملية. ويمكن لهذه الفواعل إتباع مختلف الطرق سواء كانت شرعية أو غير شرعية بغية الوصول إلى مرحلة يمكن فيها أن تؤثر في صناعة السياسة العامة بصورة خاصة، وأن دورها مهم في المناقشات بشأن مقترحات القوانين. وهذا يتطلب ايضاً أن يُدرك

---

(1) إبتسام قرقاح، "دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر (1989 – 2009)، رسالة ماجستير، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، باتنة، 2011/2010، ص 44.

(2) مها عبداللطيف الحديثي ومحمد عدنان الخفاجي، مصدر سبق ذكره، ص 22.

ويعلم صناع السياسة الرسميون أن دور الفواعل غير الرسمية وطبيعتها يقومان على أساس المشاركة الكاملة في العملية السياسية وفي عملية التغيير والتطوير والاصلاح وعلى وجوب الانتقال من الدور المطلبي والخدمي المقتصر على ملء فراغ المؤسسات الحكومية إلى الدور الفعال والمؤثر في صنع السياسات الوطنية العامة وتطوير حركتها لتتحول من قوة احتجاج إلى قوة اقتراح ايضاً، لأنّ دور هذه الفواعل ليس مجرد مكمل للدولة ولكنه طرف اساس في صياغة السياسات العامة(1).

ويمكن التعرف على أهم الفواعل غير الرسمية المؤثرة في صنع السياسات العامة بالشكل الآتي:

أولاً - الأحزاب السياسية

عند الحديث عن الحزب السياسي فإنه يُقصد بذلك وجود "اتحاد أو تجمع من الأفراد، ذي بناء تنظيمي على المستويين القومي والمحلي، يُعبر – في جوهره – عن مصالح قوى اجتماعية محددة، ويستهدف الوصول إلى السلطة السياسية أو التأثير عليها، بواسطة أنشطة متعددة خصوصاً من خلال تولي ممثليه المناصب العامة، سواء عن طريق العملية الانتخابية أو بدونها"(2)، والحزب السياسي هو مجموعة منظمة من الناس تقوم على مبادئ واهداف مشتركة وتعمل بالوسائل السياسية الديمقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاجتماعية والاقتصادية للدولة، ويعرف ايضاً بأنه: تنظيم سياسي يمارس الافراد من خلاله نشاطهم ويسعى الوصول إلى السلطة بهدف المشاركة في الحكم وتحقيق مبادئه وأهدافه(3).

(1) إبتسام قرقاح، مصدر سبق ذكره، ص 44.

(2) أسامة الغزالي حرب، **الأحزاب السياسية في العالم الثالث**، سلسلة عالم المعرفة (117)، (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، 1987)، ص 20.

(3) يزن خلوق محمد، "الاحزاب السياسية وصنع السياسة العامة في تركيا تجربة حزب العدالة والتنمية (انموذجاً)"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، بغداد، 2012، ص 11.

وتتميز الأحزاب السياسية بمجموعة من الخصائص أو العناصر تميزها عن غيرها من التجمعات والمنظمات المدنية والسياسية، ولعل أهمها[1]:

1- الحزب السياسي تنظيم مستقر نسبياً، يعمل على تعبئة الراغبين في المشاركة السياسية وممارسة السلطة على الصعيدين المحلي والمركزي.

2- يسعى الحزب دائماً للوصول إلى السلطة أو المشاركة فيها.

3- يُعد الحزب السياسي وسيلة لتدريب القيادات وتسهيل تغلغل الحكومة إلى مختلف مناطق وسكان البلاد، فهو نافذة الحكومة على الشعب.

4- الحزب السياسي تنظيم محلي دائم الحضور وإن كان ذلك ظاهرياً، يقوم بالبحث الدائم عن الدعم الشعبي بمختلف الطرق.

وتتنوع الأنظمة الحزبية في الدول المعاصرة، والتقسيم الأكثر قبولاً للأنظمة الحزبية هو التقسيم القائم على أساس عدد الأحزاب السياسية، ويمكن من خلاله تقسيم هذهِ الأنظمة على:

1- نظام الحزب الواحد، وفي هذا النظام يوجد حزب رسمي واحد يحتكر بمفرده النشاط السياسي وممارسة السلطة وهو نظام متبع في الدول الشمولية. ولا يؤمن النظام السياسي هذا بشرعية أو قانونية وجود أي حزب سياسي آخر، لذلك فهو يسيطر على الحكومة والبرلمان[2].

2- نظام الحزبين، يقوم هذا النظام على أساس وجود حزبين كبيرين في الدولة يتنافسان فيما بينهما من أجل الوصول إلى السلطة، وتكون حالة مناوبة بينهما ففي الحال الذي يصل فيه احدهما إلى السلطة يعني ذلك أن الثاني سيكون في موقع المعارضة، وبالرغم من افتراض هذا النظام بوجود حزبين كبيرين متنافسين فإن ذلك لا يعني عدم وجود أحزاب أخرى في الدولة ولكن هذهِ

(1) عزيزة ضمبري، مصدر سبق ذكره، ص 27. وعن عناصر الحزب السياسي يُنظر: أسامة الغزالي حرب، مصدر سبق ذكره، ص 17.

(2) يزن خلوق محمد، مصدر سبق ذكره، ص 18-19.

الأحزاب تكون في العادة ضعيفة التأثير في اتجاهات الرأي العام وبالتالي تكون قليلة الأهمية بالنسبة إلى الحزبين الكبيرين، وأهم الدول التي تعمل بهذا النظام هي الولايات المتحدة الأمريكية وأستراليا وبريطانيا[1].

3- نظام متعدد الأحزاب، يقوم هذا النظام على أساس وجود ثلاثة أحزاب أو أكثر في الدولة لا تتباين كثيراً في القوة والتأثير في الحياة السياسية وتتنافس فيما بينها للوصول إلى سدة الحكم، ويُعد هذا النظام الأكثر إنتشاراً، إذ إن معظم دول العالم في الوقت الحاضر تأخذ به وفي حال تمكن احد الأحزاب السياسية من الحصول على الأغلبية في الانتخابات فيكون الحزب المسيطر، أما إذا لم يتمكن من تحقيق الاغلبية فلا مناص من ائتلاف عدد من الأحزاب لتشكيل حكومة تحظى بالدعم والقبول الشعبي[2].

وبالرغم من تنوع الأنظمة الحزبية وتعددها بيد ان الأحزاب على وجه العموم، وأياً كانت طبيعتها، تقوم بعددٍ من الوظائف أهمها: جمع المصالح والتعبير عنها، وتقوم بوظيفة اتصالية بين الحاكم والمحكوم، إلا أنه وإن كانت هذهِ الوظائف لها صفة العمومية، فهي تختلف في واقع الأمر من نظام إلى آخر. وهو ما يعكس في النهاية طبيعة علاقتها بالسياسات العامة. وفي هذا الميدان فإن الأمر المثار حول الأهمية الخاصة للأحزاب يتمثل بهدفها في الوصول إلى السلطة السياسية أو التأثير عليها، والسياسات العامة هي المجال الحقيقي الذي تبرز فيه محاولة الوصول إلى السلطة السياسية من خلال طرح البديل، أو محاولة التأثير على السلطة للتعبير عن مصالح ومطالب قوى اجتماعية محددة[3].

---

(1) يُنظر: ثامر كامل محمد الخزرجي، مصد سبق ذكره، ص 221 – 227.

(2) يُنظر: اسماعيل عبدالفتاح عبد الكافي، **اسس ومجالات العلوم السياسية**، (الاسكندرية: مركز الاسكندرية للكتاب، 2012)، 293.

(3) أماني قنديل، "دور الأحزاب وجماعات المصالح في السياسات العامة"، في: علي الدين هلال (محرر)، **تحليل السياسات العامة - قضايا نظرية ومنهجية**، (القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1988)، ص 143.

وتختلف أدوار وعلاقات الأحزاب السياسية بالسياسات العامة بحسب نوع النظام الحزبي المعتمد وكذلك مكانة الحزب السياسي في النظام السياسي من حيث وجوده في السلطة أو في المعارضة، بحيث يمارس الحزب في ظل نظام الحزب الواحد الدور الرئيس في عملية صنع السياسات العامة فهو الذي يقوم بصياغتها، وهو الذي يقوم بتجميع المطالب وطرح بدائل السياسات وتنحصر الاستجابة للتغييرات في هذا المطالب في إطار الحزب فقط، كما تتسم العملية السياسية هنا باختفاء المساومة والتوفيق المتعارف عليهما في عمليات صنع السياسة العامة، ويظهر نوع المساومة المستترة بين المصالح غير المنظمة لعدد من الجماعات[1].

أما دور الأحزاب في ظل النظامين الثنائي الحزبين والمتعدد الأحزاب فهو يختلف بحسب مكانة هذا الحزب داخل النظام السياسي فالحزب المسيطر على السلطة أو الموجود فيها والممثل في السلطتين التشريعية والتنفيذية لا سيما المنتخب منها يكون أكثر تأثيراً في صنع السياسات العامة، فيقوم هذا الحزب بإظهار المشكلة ووضعها على جدول أعمال الحكومة، وهذهِ هي الوظيفة الاتصالية، فهي تقوم بالتعبير عن المطالب والاحتياجات المتنوعة وتنقلها من دائرة المطالب (التي تشكل مدخلات) إلى دائرة السياسات العامة (التي تشكل مخرجات) ويعتمد نجاح هذهِ الأحزاب على قدرتها في أن تكون مرآة لتوزيع الآراء والمصالح بين مكونات المجتمع المختلفة[2].

بينما في حال كون الحزب في المعارضة فإنه يمثل رقابة سياسية دائمة على توجهات وأداء السلطة التنفيذية، بهدف تحديد الأخطاء متى وجدت، وطرح البدائل الأخرى في كل الحالات، وبذلك يصبح الحزب المعارض عاملاً مؤثراً في تشكيل السياسات العامة، وفي الضغط لإجراء عدد من التعديلات وفقاً لما يبرز أثناء التنفيذ من أخطاء تتطلب إجراء مراجعة لها. ويستطيع الحزب المعارض التأثير على تشكيل السياسات العامة من

(1) يُنظر: أماني قنديل، "دور الأحزاب وجماعات المصالح في السياسات العامة"، مصدر سبق ذكره، ص 152.
(2) يُنظر: حسيبة غارو، مصدر سبق ذكره، ص 83.

سعيه المستمر وبكافة الوسائل للحيلولة دون إجازة التشريعات من البرلمان في حال تعارضها مع توجهاته ومصالحه وأحياناً يكون ذلك باستقطاب الرأي العام لصالحه[1].

ثانياً - جماعات المصالح أو الضغط

تعني جماعة المصلحة بأنها: "جماعة أو فئة لها مصالح أو توجهات مشتركة، ويغلب ان يكون لهذه الجماعة عمل أو مهنة واحدة (من مجالات المهن والعمل أو في ميادين الاقتصاد والتجارة) تسعى إلى التأثير في السياسات العامة حفاظاً على مصالحها أو تأكيداً لتوجهاتها، وليس من اهدافها تحمل مسؤولية مباشرة في الحكم"[2]. كما يمكن تعريفها بأنها: "مجموعة من الافراد يلتقون في أهداف وصفات أو خصائص معينة يسعون لإحداث التأثيرات المطلوبة في السلوك الذي يتخذه صناع القرار باتجاه قضاياهم ومطالبهم، وتوجيهها لتحقيق مصالحهم المشتركة". ومن هذه الجماعات: الاتحادات المهنية، نقابات العمال، الجمعيات الاجتماعية والدينية، وغيرها. إذ تسعى هذه الجماعات للتأثير في اطراف صنع القرار للاهتمام بقضاياها ومشاكلها ودفعها لاتخاذ مواقف أو قرارات لها صفة السياسات العامة لخدمة أهدافها وتحقيق مصالحها، لما تتمتع به من القوة والنفوذ المستمدين من العلاقات المتنوعة والمتداخلة مع صانعي السياسات العامة[3].

وتسعى جماعات المصالح إلى التأثير في السياسات العامة لتحقيق مطالبها، والجماعات الأكثر تنظيماً تبقى الأكثر نفوذاً وفاعلية في جر السياسات لصالحها على حساب الجماعات الضعيفة التي تفتقر إلى التنظيم، ويعتمد هذا التأثير في السياسات والقرارات على عدة عوامل، قد تشمل اعضاء هذهِ الجماعات ومواردها المادية والمالية المختلفة، وتماسك الأعضاء، ومهارة قادتها، ومكانتها الاجتماعية، وحضور أو غياب

---

(1) حسن أبشر الطيب، مصدر سبق ذكره، ص 165.

(2) المصدر نفسه، ص 168.

(3) عباس حسين جواد وأرزوقي عباس عبد، مصدر سبق ذكره، ص 150.

الجماعات المعارضة، والمنافسة، وموقف المعنيين في الأجهزة الرسمية من مطالبها، ونمط اتخاذ القرار في النظام السياسي بوجهٍ عام، والأمر المهم في ذلك أنه حين تتساوى الظروف والعوامل فإن حسن التنظيم وسعة الحجم يعطي الأفضلية للجماعة على تلك التي تقل عنها تنظيماً وحجماً[1].

ولجماعة المصالح مجموعة وسائل للتأثير في السياسات العامة، تختلف من جماعة إلى اخرى ومن نظام سياسي إلى آخر وهي[2]:

1- التفاوض والمساومة مع السلطة السياسية من أجل الوصول إلى نتائج إيجابية.
2- التهديد من خلال تكثيف الدعاية، وتوجيه الانتقادات لأصحاب السلطة والضغط عليهم باستخدام الرأي العام.
3- التأثير في السلطة التنفيذية والجهاز الإداري للدول من خلال تقديم المعلومات الدقيقة والتفصيلية، وعضوية ممثلي هذهِ الجماعات في المجالس الإدارية واللجان الفنية، مما يمكنها من المساهمة في عملية صياغة السياسات العامة والمشاركة في وضع بدائل عملية لحل المشاكل العامة.
4- التحريض على الاضطرابات والتظاهرات، واستعمال هذهِ الوسائل يتماشى والظروف السياسية إلى جانب قوة الجماعة وإمكانياتها.

ولجماعات المصالح مساهمة فاعلة في عملية صنع السياسات العامة في مختلف الدول، ويكمن اختلاف التأثير في تلك الدول في اختلاف طبيعة النظام السياسي ديمقراطياً كان أو غير ديمقراطي، متقدماً أو نامياً، في الطريقة التي تكونت بها مجموعات المصالح ومدى شرعية تلك المجموعات وقانونية تكوينها، ولهذا تتعدد مجموعات المصالح وتعمل بصورة علنية في دول مثل الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا أكثر من دول مثل السودان ونيجيريا. ومهما كانت طبيعة النظام السياسي

(1) جيمس أندرسون، مصدر سبق ذكره، ص 61.
(2) عزيزة ضمبري، مصدر سبق ذكره، ص 29.

والإداري الموجود فإن جماعات المصالح تمارس دوراً أو وظيفة طرح وبيان طبيعة المصلحة التي تدافع عنها، بمعنى آخر هي تقدم مطالب سياسية في مجال معين وبدائل للنشاط الحكومي المتعلق بذلك النشاط[1].

يتاح المجال لجماعات المصالح للتأثير في صنع السياسات العامة في الأنظمة الديمقراطية أكثر من الأنظمة الشمولية أو الاستبدادية، إذ تشكل جماعات المصالح إحدى السمات المميزة للنظام الديمقراطي الذي يمنحها دوراً قانونياً للعمل وممارسة النشاط في العملية السياسية، كما إن التطور التقني الذي يشهده العالم أعطاها فرصة تراكم المعلومات الفنية والتقنية عن القضايا الخاصة التي تمثل مصالحها، الأمر الذي يمكنها من أن تكون الأكثر قدرة على توفير المعلومات عن هذهِ القضايا لصانعي السياسة العامة وبالتالي المساهمة في صياغة هذهِ السياسات في الهيئات التشريعية والتنفيذية والجهاز الإداري، وهذا التأثير يمكن أن يكون إيجابياً للدفع نحو سياسات تؤيد مصالحها أو قد يأخذ شكلاً سلبياً لمنع الأخذ بسياسات تعرقل مصالحها[2].

بينما في الدول غير الديمقراطية والنامية فإن دور جماعات المصالح يكون محدوداً في حال وجودها، ويقتصر دورها في كثير من الأحيان بكونها مصدراً للمعلومات أو قناة تقدم منها الشكاوى أو أداة تدعيم سيطرة النظام على أعضاء هذهِ الجماعات، وغالباً ما تخضع جماعات المصالح في الأنظمة السلطوية لإدارة الدولة، وتعتمد مالياً على الإعانات التي تقدمها لها، وهو ما يفقدها استقلاليتها، الأمر الذي يؤدي إلى فرض قيود من الدولة على مطالب هذهِ الجماعات وقياداتها وأساليب عملها[3].

---

(1) نور الدين دخان، مصدر سبق ذكره، ص 64.

(2) للمزيد يُنظر: أماني قنديل، "دور الأحزاب وجماعات المصالح في السياسات العامة"، مصدر سبق ذكره، ص 160 – 163.

(3) يُنظر: المصدر نفسه، ص 167 – 168.

ثالثاً - الرأي العام

هناك العديد من تعريفات الرأي العام لدى الكتّاب والباحثين، منها ما يُعرف الرأي العام بأنه: "اتجاهات ومواقف الناس ازاء موضوع يشغل بالهم، شرط ان تكون الجماهير على مستوى اجتماعي واحد"، وهنالك من يُعرف الرأي العام بأنه: "تعبير صادر عن مجموعة كبيرة من الناس عما يرونه في مسألة ما، إمّا من تلقاء انفسهم أو بناءً على دعوة توجه اليهم تعبيراً مؤيداً أو معارضاً لحالة معينة أو شخص معين أو اقتراح ذي اهمية جماهيرية، بحيث تكون نسبتهم من الكثرة والاستمرار كافية للتأثير بأفعالهم بطريقة مباشرة تجاه الموضوع محل الرأي"، ويُعرف ايضاً بأنه: "حصيلة أفكار ومعتقدات ومواقف الافراد والجماعات إزاء شأن من الشؤون يمس النسق الاجتماعي كأفراد أو منظمات ونظم والتي يمكن ان يؤثر في تشكيلها من خلال عمليات الاتصال التي قد تؤثر نسبياً أو كلياً في مجريات أمور الجماعة الإنسانية على النطاق المحلي أو الدولي[1].

ويمكن استعمال مصطلح الرأي العام للدلالة على تيار مجرد، يتصف بحالة السكون والاستقرار أحياناً ويتصف بالحركة في معظم الأحيان، وليس هو مجرد تجميع لآراء الفئات والكيانات المجتمعية ذات الأثر، بل هو فوق ذلك نتاج التفاعل والامتزاج بين الآراء المجتمعية المختلفة، فيكون بذلك حائزاً على تعضيد أغلبية المجتمع، وهو تعبير عن الإرادة الشعبية ووسيلتها الأساسية وهدفها في الوقت نفسه. وبحكم كون السياسات العامة برامج للحكم تعتمد في تشكيلها ووضعها وتنفيذها على الإنسان وقدرته في التعبير عن آماله وتوجهاته وإمكانية تحقيقها، وتهدف أيضاً إلى تحقيق الأمن والرفاهية. وبذلك يكون الرأي العام عاملاً أساسياً في التأثير على السياسات العامة[2].

وتركز الفكرة النظرية للعلاقة بين الرأي العام والسياسة العامة على أن ما يُفكر فيه الجمهور هو ما تفعله الحكومة، فيفهم الرأي العام بأنه وجهة نظر للأغلبية تجاه قضية عامة في زمن معين تهم الجماهير وتكون مطروحة للنقاش والجدل بحثاً عن حل

(1) يُنظر: اسماعيل عبدالفتاح عبد الكافي، مصدر سبق ذكره، ص 238-241.

(2) حسن أبشر الطيب، مصدر سبق ذكره، ص 175.

يحقق الصالح العام، فضلاً عن ذلك فإن العلاقة بين الرأي العام والسياسة العامة هي علاقة دائرية دينامية، فالرأي العام يؤثر في السياسة العامة والعكس صحيح، ولكن هذهِ العلاقة المتبادلة تختلف حسب النظام السياسي السائد وحسب عوامل كثيرة أخرى تشمل نوع القضية المطروحة ودرجة تماسك الجماهير، ووجود المؤسسات الدستورية التي تتيح تدفق رأي عام حر ومؤثر في السياسة العامة[1].

والعلاقة بين الرأي العام وصنع السياسة ليست بالسهلة، وأن أغلب الحدود العامة والاتجاهات الكبيرة لأغلب السياسات توجه من خلال الرأي العام وأن متخذي القرارات لا يمكنهم أن يتجاهلوا الرأي العام في اختياراتهم[2] إذ إن إحدى وظائف هذه الانظمة هي إيجاد الآلية اللازمة التي تؤدي إلى الترابط الوثيق بين السياسة العامة والرأي العام، كما تجعل من السياسة العامة ممثلاً للمصالح المجتمعية وتمنحها سمة الاستجابة والاحاطة بجميع الخيارات، فضلاً عن ذلك تظهر اهمية الاخذ بنظر الاعتبار مراعاة توجهات وخيارات الرأي العام من قبل الحكومة بغية كسب الدعم اللازم لشرعيتها ونجاح سياستها العامة[3].

ويمكن أن يؤثر الرأي العام في عملية صنع السياسات العامة من خلال طريقتين هما[4]:

الطريقة الأولى: ما يفرضه الرأي العام على النشاطات والتصرفات الحكومية من قيود أو حدود في رسم وتنفيذ السياسات العامة.

أما الطريقة الثانية: فتتمثل بخشية عدد من صانعي السياسات العامة ومنفذيها من اتخاذ قرارات أو مواقف قد لا تحظى بتأييد أو مساندة الرأي العام.

(1) وصال نجيب العزاوي، **السياسة العامة– دراسة نظرية في حقل معرفي جديد**، مصدر سبق ذكره، ص56.

(2) ماجد أحمد الزاملي، رسم السياسات العامة للدولة، في:
http://www.sotkurdistan.net/index.php?option=com_k2&view=item&id

(3) هشام زغاشو، "صنع السياسة العامة من منظور توزيع السلطة وعلاقتها بالرأي العام في الانظمة المفتوحة"، **مجلة البحوث والدراسات الانسانية**، العدد 10، (سكيكدة: 2015)، ص 88.

(4) عباس حسين جواد وارزوقي عباس عبد، مصدر سبق ذكره، ص 154.

وهذا التأثير للرأي العام في عملية صنع السياسة العامة يتحدد بعدة أشكال أهمها[1]:

1- التأثير في الأجندة السياسية، فقد يدفع الرأي العام بصانع السياسة العامة نحو الاهتمام بقضية معينة من خلال التأثير في مدى الإدراك لأهمية هذهِ القضية، وبذلك يعمل الرأي العام على تحديد أجندة السياسة بصورة معينة كونه يساهم في ترتيب أولويات القضايا لدى صانع السياسة.

2- التأثير في الأُطر العامة للسياسة: يؤدي الرأي العام دوراً في وضع ضوابط معينة على قدرة صانع السياسة العامة في اختيار بدائل معينة بمعنى أنه يحدد له الخيارات الممكنة، وفي حال تخطي هذا الأخير لهذهِ الضوابط فإنه سوف يواجه بثورة الرأي العام عليه.

3- التأثير في الخيارات السياسية، الرأي العام يمكنه التأثير على نوعية الخيارات السياسية التي يتبناها صانعو السياسات العامة بمعنى أنه يعمل على تحديد السياسات، وفي الأغلب يكون دور الرأي العام أكبر في منع تبني سياسة ما مقارنةً بدوره في الدفع نحو تبني سياسة بديلة.

ويكون تأثير الرأي على السياسة العامة من خلال منهجين اساسيين هما:

أ- منهج الاستياء الجماهيري، ويتمثل تأثير الرأي العام على السياسات العامة من خلال انتقاد صناع القرار والسياسة وتوجيه اللوم لهم، وهو ما يُعرف بالتأثير السلبي على السياسات العامة.

ب-منهج القبول الجماهيري، وتأثيره يكون على مخرجات السياسات العامة من خلال إضفاء حالة من الرضا على هذه السياسات، ومن ثم اعطاء صانعي القرار والسياسة هامشاً اوسع من اجل المبادرة واتخاذ التدابير اللازمة الاخرى[2].

(1) عزيزة ضمبري، مصدر سبق ذكره، ص 29.

(2) هشام زغاشو، مصدر سبق ذكره، ص 90-91.

ويختلف تأثير الرأي العام من دولة إلى أخرى بحسب طبيعة النظام السياسي والقيم الأيديولوجية والفلسفة السياسية التي يقوم عليها هذا النظام، فالأنظمة الديمقراطية مثل الولايات المتحدة الأمريكية وكندا تحرص الحكومات فيها على معرفة توجهات شعوبها، لا سيما وأن شرعيتها تتوقف على شعبيتها، ومن ثم فلا بد من توافر درجة عالية من التناغم ما بين الرأي العام والسياسات العامة[1]. على العكس من الأنظمة الشمولية أو الاستبدادية التي لا تعير اهتماما لرأي المواطن إذ إن صانع السياسة هو من يقرر ويقر السياسة العامة بناءً على رؤيته من دون رأي الجماهير.

وتختلف أشكال استجابة صانعي السياسات العامة للرأي العام من نظام سياسي إلى آخر ومن حالة إلى غيرها، ولعل أهم هذهِ الأشكال تتمثل بما يأتي[2]:

1- الاستجابة لمطالب الرأي العام، اذ من الممكن أن يستجيب صانعو السياسة لمطالب الرأي العام بشكل كامل بخاصة إذا كانت مع ميولهم وكانت الظروف الأخرى مواتية لهذهِ الاستجابة.

2- الاستخدام الرمزي للرأي العام / الاستجابة من دون استجابة، فقد لا يستجيب الفاعلون السياسيون بشكل حقيقي لما يريده الرأي العام، بحيث قد تستجيب النخبة السياسية لمطالب الرأي العام بشكل رمزي أو شكلي من أجل إسباغ الشرعية على النظام الحاكم، إذ يحاول المسؤولون الترويج لسياساتهم من خلال وسائل الإعلام التي توفر لهم الوسيلة لتشكيل الرأي العام والتأثير فيه.

3- الاستجابة عن طريق التلاعب / التعبئة، وقد يتم التلاعب بالرأي العام وإمداده بمعلومات مضللة حتى يصبح متوافقاً مع السياسات العامة، وهنا لا تعبر العلاقة بين الرأي العام والسياسات العامة على استجابة المسؤولين، فالرأي

---

(1) صدفة محمد محمود ونجوان فاروق شيحة، "دور استطلاعات الرأي العام في صنع السياسات العامة"، بحث مقدم الى المؤتمر الدولي لاستطلاعات الرأي العام واتخاذ القرار – النظرية والتطبيق، القاهرة، 2007، ص 30.

(2) يُنظر: المصدر نفسه، ص 32 – 35.

العام قد يتم تعبئته من خلال النخبة أو وسائل الإعلام في اتجاه ما بهدف دعم سياسة سيتم تبنيها.

4- الاستجابة للرأي العام عن طريق التعليم، يحدث خلال عملية التعليم تحول في الرأي العام نتيجة لمناقشة الافكار على مستوى النخبة، وهو نموذج آخر للعلاقة بين الرأي العام والسياسات، هذا الاقتراب يفترض وجود اتجاهات مسبقة لدى الرأي العام، مما يسهل الاستجابة لعملية التعليم التي تقوم بها النخبة.

5- الاستجابة الانتقائية، يتم الاستجابة هنا لعدد من توجهات الرأي العام بصورة انتقائية من أجل المساعدة في وضع سياسات معينة، بحيث تُظهر نتائج الاستطلاعات وجود توافق بين توجهات الرأي العام والسياسة التي يسعى المسؤولين إلى اتخاذها.

6- عدم الاستجابة للرأي العام / ضعف الاستجابة، قد يهمل صناع القرار الرأي العام والتحولات الحادثة فيه كلياً، والمثال الواضح على ذلك يكون في الانظمة الاستبدادية. والرأي العام فيها يكون مشوش وغير مبني على معرفة حقيقية.

رابعاً - وسائل الاعلام

تُعد وسائل الاعلام من الفواعل غير الرسمية المؤثرة في مجريات صنع وإعداد السياسة العامة، فوسائل الاعلام تمتلك القدرة على ترتيب أولويات الجماهير وتوجيه الرأي العام وبلورة وتوحيد خطابه لتشكيل قوة ضاغطة لإيصالها إلى صانعي السياسة العامة، ولعل أهم الطرق العملية والفاعلة للتعاون بين صناع السياسة الرسميين وبين المؤسسات الاعلامية تتمثل في فتح قنوات التواصل بين الطرفين وايجاد صيغة عمل مشتركة بينهما واتاحة المجال لمساهمة وسائل الاعلام في عملية صنع السياسات العامة بما يضمن مصالح شرائح واسعة من المجتمع[1].

(1) سليمة قاسم، الاعلام ودوره في رسم السياسة العامة، في:
juhainanews.com/body.asp?field=article_w&id=649

تؤدي وسائل الاعلام دوراً مهماً في عملية صنع السياسة من خلال اهتمامها بمطالب المواطنين وايصالها إلى السلطة، ويكون تأثيرها قوياً ابتداءً من تحديد المشكلة وتغطيتها للأحداث، فتقوم بإثارة اهتمام الجمهور وصانعي السياسة اثناء حدوثها. وتؤثر وسائل الاعلام في مسألة نشوء المشكلة من خلال تصويرها بأسلوب سياسي مناسب، ويمتد دورها إلى وضع البرامج كأقصى تأثير يمكن أن تصل اليه، فالبرامج الحكومية تشمل السياسات المقترحة حول القضايا التي تحتل المراتب الأولى في الاجندة الحكومية، وهو ما يتطلب قدراً من الثقافة الديمقراطية[1].

ويبرز دور الاعلام فاعلاً في هذه المرحلة ضمن ما يسمى بـ "نموذج تحديد الأولويات" الذي يعكس التفاعلات بين وسائل الاعلام والسياسيين والسياسة العامة في العملية السياسية، وأن العلاقة بين الأولويات والاعلام والسياسة العامة هي علاقة تبادلية، فقد تسلط وسائل الاعلام الاضواء على قضية ما فتصبح اكثر بروزاً، كما أن لدى وسائل الاعلام القدرة على قيادة الرأي العام وإبراز قضية ما وتكوين رأي عام حيالها[2].

ويمكن أن تقوم المؤسسات الاعلامية بوضع خطط مبرمجة الهدف منها إحداث تأثير معين في مسار صناعة السياسات العامة بما يتفق وهذه السياسات وتحليلها بأسلوب علمي وموضوعي منظم يعتمد على استعمال المنطق وتوقع درجة نجاحها ومحاولة الاستفادة من التجارب المشابهة اقليمياً ودولياً للوصول إلى افضل الصيغ لاختيار سياسة عامة مناسبة، وكذلك استعمال الوسائل والخبرات اللازمة لمعرفة جدوى القوانين التي تم تشريعها واين وصلت مراحل تنفيذها، فتكون وسائل الاعلام بدورها قوة داعمة لتلك التشريعات أو دافعة لها، وقد تكون معارضة وممانعة لها حين تضر بمصالح شرائح معينة في المجتمع ومحاولة التأثير فيها لتشريع قوانين بديلة تأخذ بنظر الاعتبار الاضرار التي نتجت عنها ومحاولة تلافيها في التشريع الجديد[3].

---

(1) ابتسام قرقاح، مصدر سبق ذكره، ص 54.

(2) صدفة محمد محمود ونجوان فاروق شيحة، مصدر سبق ذكره، ص 25.

(3) سليمة قاسم، مصدر سبق ذكره.

وتتوقف فاعلية تأثير وسائل الاعلام على نوع النظام السياسي وعلاقة وسائل الاعلام به، وعملية رسم السياسات العامة على خلاف الانظمة الاستبدادية أو غير الديمقراطية التي لا تسمح لأي جهة بالتأثير في العملية السياسية بشكل عام. وهنا تظهر مسألة استقلالية وسائل الاعلام، فوسائل الاعلام الحكومية من البديهي أن تروج للسياسات العامة التي تقرها الحكومة. أما وسائل الاعلام المستقلة فإنها ستمارس الدور السليم في متابعة مجريات عملية صنع السياسة العامة وتحديد ما لها وما عليها.

خامساً - مراكز الدراسات والبحوث

يُقصد بمراكز الدراسات أو مراكز الفكر بأنها: "منظمات بحثية هدفها الاساس هو توفير دراسات وابحاث تتعلق بالقضايا والسياسات العامة للدولة أو المجتمع، وتحاول ان تكون مشاركاً بفعالية ومؤثرة في قضايا ونقاشات القضايا العامة أو السياسات العامة". ويمكن ان تُعرف بأنها: "مؤسسات تقوم بالدراسات والبحوث الموجهة لصانعي القرار، التي قد تتضمن توجهات أو توصيات معينة حول القضايا المحلية والدولية، بهدف تمكين صانعي القرار والمواطنين من صياغة سياسات حول قضايا السياسة العامة". وهذه المراكز قد تكون حكومية أو خاصة، وقد تكون مرتبطة بأحزاب سياسية، جماعات مصالح، شركات، أو قد تكون غير حكومية ومستقلة[1].

وبالرغم من تعدد واختلاف التعريفات الخاصة بمصطلح ومفهوم مراكز الدراسات والابحاث الاّ أنها تشترك في كونها تعني أنها منظمة أو معهد أو مركز أو مؤسسة، وتكون مخصصة للقيام بالأبحاث والدراسات في مجالات معينة أو ذات علاقة بعدد من القضايا المتنوعة سواء بهدف نشر الثقافة والمعرفة العامة أو بهدف خدمة أحد الاطراف الرسمية أو غير الرسمية، وتقديم المقترحات والحلول لمشاكل معينة، الأمر

(1) سامي الخزندار وطارق الاسعد، دور مراكز الفكر والدراسات في البحث العلمي والسياسات العامة. مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 6، (ورقلة: 2012)، ص 3-4.

الذي جعلها أحد مرتكزات إنتاج البحث العلمي والمعرفة والتفكير في العديد من الدول[1].

واحتلت مسألة وضع السياسة العامة مجالاً للتخصص حيزاً مهماً في الحاضر، حينما قامت به الدول المتقدمة وعدد من الدول النامية بإنشاء مراكز أبحاث متخصصة بدراسة السياسات العامة، وهو ما يشار اليه بمؤسسات التفكير Think Tanks بحيث تتميز تلك الدول بإيجاد هياكل وأطر متخصصة بالتفكير المنهجي في القضايا الاجتماعية، ومن خلال القيام بالدراسات وعمل المسوحات أساساً لوضع السياسات العامة. وهذا التوجه قد تبلور بشكل واضح بعد الحرب العالمية الثانية، وكانت بدايته في مجال السياسات العسكرية في الولايات المتحدة الأمريكية بشكل خاص، وقد تخصصت فيه بشكل رئيس مؤسسة راند Rand Corporation[2].

وتشكل هذه المراكز والمؤسسات العلمية إحدى المرتكزات البنيوية الهامة في قطاع المعلومات، بخاصة في الدول المتقدمة التي تقدس مكانة العلم والبحث العلمي، ولها دور مهم في تحديد مشكلات السياسة العامة لما تقدمه من دراسات حول أهم القضايا التي تواجه صناع القرار والضغوط البيئية، وبنوع من الموضوعية والحياد السياسي، وتتم دراسة السياسات العامة بطريقة شخصية من خلال باحثين يعملون في إطار مراكز بحثية معينة أو جامعات أو في اطار دراسات واستشارات خاصة لدى الاطراف المانحة أو المعاهد المتخصصة، فعدد كبير من الباحثين والعلماء ومؤسسات البحث يتعاملون بطريقة غير مباشرة مع السياسات العامة من خلال التقييم لقطاع معين، سواء في إطار استشارة أو عقد بحثي إذ يقومون بإصدار دراسات غنية بالمعلومات، لاسيما وأن الدراسات أصبحت تذهب أبعد من الوصف باستعمال الاساليب والمناهج العلمية الكمية والكيفية الملائمة والادوات التحليلية والتجريبية الموائمة[3].

---

(1) خالد وليد محمود، دور مراكز الابحاث في الوطن العربي: الواقع الراهن وشروط الانتقال الى فاعلية اكبر، سلسلة دراسات، (الدوحة: المركز العربي للابحاث ودراسة السياسات، 2013)، ص 4-5.

(2) للمزيد ينظر: محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص 223-227.

(3) احمد طيلب، مصدر سبق ذكره، ص 159.

ويمكن القول إنّ مراكز الدراسات والابحاث في معظم دول العالم بشكل عام، والولايات المتحدة الأمريكية واوروبا بشكل خاص، تؤدي دوراً اساسياً في انتاج المعرفة والبحث العلمي وما ينتج عنه من تطبيقات على صعيد توجيه وصياغة السياسة العامة للدول في مختلف مجالاتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتعليمية وغيرها، فضلاً عن "عقلنة" وترشيد القرار، وفي كثير من الاحيان يتم اتخاذ القرار من المسؤولين وصناع القرار في قضايا معينة وفقاً ما تحدده نتائج دراسات المراكز البحثية. بيد ان هذا الدور والتأثير لمراكز الدراسات والفكر في الدول الغربية عموماً، والولايات المتحدة الأمريكية خصوصاً، في عملية صنع القرار ورسم السياسات العامة يتفاوت بشكل كبير عن دورها وتأثيرها في الدول النامية بما في ذلك العالم العربي. كما يمتد هذا التباين بين دور المراكز المرتبطة في الجامعات وبين المراكز التي تسير وفق المنحى الاكاديمي العلمي في دراستها ولكنها لا ترتبط بها[1].

وبشكل عام أصبحت مراكز الدراسات والفكر في الولايات المتحدة الأمريكية والكثير من دول العالم المتقدم جزءاً ثابتاً من البنية السياسية إلى المدى الذي صارت فيه تُعد جزءاً عضوياً من عملية صنع السياسات العامة في تلك الدول، ويمكن تلخيص أهم وظائف ومهام مراكز الدراسات والابحاث في مجال السياسات العامة بما يأتي[2]:

1- إجراء البحوث حول تحليل المشكلات التي تواجه السياسة العامة.
2- تقديم الارشادات أو الاستفسارات حول الاهتمامات أو المستجدات العاجلة أو الفورية للسياسات.
3- تقويم البرامج الحكومية.
4- تقديم التفسير والتوجيه حول المبادرات والسياسات العامة لوسائل الاعلام، وتسهيل فهم استيعاب الجمهور لها.

(1) سامي الخزندار وطارق الاسعد، مصدر سبق ذكره، ص 13.

(2) المصدر نفسه، ص 13.

5- توفير العلماء والكفاءات الاساسية أو الخبرات اللازمة للحكومة لإعداد السياسات العامة.

سادساً - منظمات المجتمع المدني

تُعد منظمات المجتمع المدني والهيئات الاهلية غير الحكومية بمثابة النسق الثالث أو القوة الثالثة في العالم بعد الحكومات والقوى السياسية كما تصنفها منظمات الامم المتحدة، وهي تمثل الحلقات الوسيطة بين الدولة والناس، وتضم الجماعات المدافعة عن قضايا تتعلق بالإنماء والمشاركة والسلام، وهي التي تحتج وتعارض وتتكلم باسم المجتمع، وهي تشكل جزءاً أساسياً من بنى المجتمع المدني، الذي يمكّن الانسان من المشاركة والإعلان عن رأيه، وتلبية حاجاته، وتنمية طاقاته، والسيطرة على حياته[1].

وذلك يؤشر اهمية دور منظمات المجتمع المدني في صنع السياسات العامة كونها على تماس مباشر مع احتياجات المجتمع ولكونها تُعد من الموارد البشرية الفاعلة والقادرة على تنفيذ البرامج الاصلاحية في التنمية المستدامة من أجل تعزيز مفاهيم الديمقراطية، والحقوق المدنية، والحكم الرشيد[2].

إنّ السياسات العامة تتسم بكونها تتجه نحو شرائح واسعة من المجتمع وتهدف إلى تحسين ظروفهم المعيشية والتخفيف من معاناتهم، ما يحتم الاهتمام بصياغتها بما يضمن فرض نجاحها وتحقيق الاهداف المرجوة منها وتقليل احتمالات الفشل. الأمر الذي يتطلب من منظمات المجتمع المدني الاطلاع على كيفية إعداد السياسات العامة ومن هي الجهات المنوط بها اقرارها وما هي المسارات التي تتخذها قبل الإقرار. كما يفترض بمنظمات المجتمع المدني إعداد الدراسات وتقديم الرؤى لإقناع

(1) كامل مهنا، تجربة منظمات المجتمع المدني اللبنانية، اللقاء الاقليمي حول تأثير منظمات المجتمع المدني في العالم العربي في السياسات العامة، (بيروت: منظمة الاونيسكو – المكتب الاقليمي والمركز اللبناني للدراسات 22-24 آذار 2004)، ص 3.

(2) فائزة باباخان، مساهمة منظمات المجتمع المدني في رسم السياسة العامة، في:
manber.ch/manber.php?action=view&id=5468

المواطنين وصانعي القرار بوجهة نظرٍ ما. واذا كان المطلوب من السياسات العامة ان تنسجم مع الخيارات الوطنية والمصالح العامة وأن تراعي المصالح الفئوية لشرائح واسعة من المواطنين وتستجيب للتحديات التي يواجهها المواطنون، فيقع على عاتق منظمات المجتمع المدني مواكبة السلطات المعنية المنوط بها إعداد السياسات العامة قبل اقتراحها على الجهات التقريرية(1).

ولا ريب أن تمكين منظمات المجتمع المدني من المشاركة بعملية صنع السياسات العامة سيمكنها من اسباب القوة حتى لا تبقى مجرد تشكيلات اجتماعية سلبية، فحركة المعلومات والمعطيات المتاحة لمنظمات المجتمع المدني تساعد صناع السياسة، فضلاً عن أن اطلاع المجتمع المدني على طبيعة السياسات الحكومية وميزانيتها يمكن ان يزيد من دوره في صنعها اضافة إلى مشاركته في تقييم مدى فاعلية السياسات المتبعة وتشجيع الافراد على المطالبة بحقوقهم وتسيير افضل لشؤون مجتمعهم(2).

وتدل التجارب الحديثة على تعاظم تأثير منظمات المجتمع المدني في عملية رسم وإعداد السياسات العامة بسبب حاجة الحكومات والمجتمعات إلى قطاع يُنظم علاقة الدولة بالمواطن ويطرح قضايا مفصلية تعنى بقوانين وسياسات ونظم تهتم بالشأن العام للمجتمع(3).

ويستطيع المجتمع المدني تنبيه السلطات إلى وجود قضايا ومشكلات تحتاج إلى معالجة وإدراج ضمن برنامج الدولة، وذلك انطلاقاً من التشاور مع مختلف هيئاته لتنقل إلى صانعي السياسة العامة، وهذه المبادرات والمقترحات تُعد نقطة البداية في

(1) زياد عبد الصمد، "اهمية مساءلة السياسات من قبل منظمات المجتمع المدني"، في كتاب: مجموعة باحثين، **مساءلة السياسات: دليل مرجعي لتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية**، (بيروت: شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، 2013)، ص 45.

(2) نادية بونوة، مصدر سبق ذكره، ص 94.

(3) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكو)، **تقرير اجتماع الخبراء لمناقشة دراسة "تحليل مقارن لمشاركة المجتمع المدني في السياسات العامة في دول عربية مختارة"**، (بيروت: بيت الامم المتحدة، 1-2 كانون الاول 2010)، ص 1.

وضع السياسة العامة، وتسهم أيضاً اتصالات وتفاعلات منظمات المجتمع المدني في بلورة السياسات التي تؤثر في مصير اعضائها، والتأكيد على ارادة المواطن والمساهمة في تحقيق التحولات الكبرى للمجتمع على ان لا تبقى حكراً بيد النخبة الحاكمة. زيادة على ذلك اسهام منظمات المجتمع المدني في سد ثغرات الحكومة في عدد من السياسات، ولعل أبرزها السياسات الصحية والتعليمية والسياسية والاجتماعية، ولا سيما في ظل ظروف التحول الاقتصادي نحو الخصخصة وآليات السوق التي أدت إلى بروز دور منظمات المجتمع في تقديم الخدمات الصحية والتعليمية[1].

سابعاً - الظروف والأوضاع الخارجية

أدت متغيرات القرن الحادي والعشرين المتمثلة بالثورة التكنلوجية التي جعلت العالم اشبه بالقرية الصغيرة، والعولمة، والاعتماد المتبادل، إلى حدوث تغير في مفهوم السيادة، وصار من المحال ان تعيش دولة ما بمعزل عن الدول الاخرى أو بمنأى عن تأثيرات الاحداث الخارجية، والمعطيات الدولية، لأنها تتأثر سلباً وايجاباً بمجريات وتيارات عوامل القوة السياسية والاقتصادية والتكنولوجية وحتى الثقافية السائدة في البيئة الدولية. كل ذلك منح القوى الدولية الفرصة للتأثير في رسم السياسة العامة للدولة فالمناخ العام للشؤون الدولية يُعد بمثابة الوسط الذي يقع فيه فعل الدولة وتدار فيه سياساتها العامة، أي إنه مصدر تأثير كبير وواسع لما يُطلق عليه معطيات أو مسلمات السياسة العامة[2].

وبذلك تتسع دائرة الفواعل المؤثرة في صنع السياسات العامة من دون ان تقتصر على الفواعل الداخلية (الرسمية، وغير الرسمية)، لتشمل أطرافاً خارجية، مثل المنظمات الدولية، كالأمم المتحدة، ومجلس الامن، والبنك الدولي للتنمية والاعمار، ومنظمة البلدان المصدرة للنفط (أوبك)، ومنظمة الطاقة الذرية، والشركات متعددة الجنسية، وغيرها، وكذلك الاتحادات الدولية، كالاتحاد الاوروبي، والجامعة العربية،

(1) يُنظر: نادية بونوة، مصدر سبق ذكره، ص 95-96.

(2) عزيزة ضميري، مصدر سبق ذكره، ص 36.

واحياناً يكون الطرف الخارجي المؤثر دولة واحدة ذات قوة عسكرية واقتصادية متفوقة كالولايات المتحدة الأمريكية. ولعل اهم الامثلة على تأثير هذه الجهات يتضح بـ:- سياسة الاصلاحات التي تبنتها الحكومة التركية جزءاً من شروط الانضمام إلى الاتحاد الاوروبي، والتغيير الذي أحدثته الولايات المتحدة الأمريكية وحلفائها في افغانستان والعراق بالقوة العسكرية، وتحديد السياسات المتعلقة بإنتاج النفط واسعاره بالنسبة للدول المنتجة للنفط الأعضاء في منظمة (اوبك)[1]. وكذلك تأثير صندوق النقد الدولي عندما يفرض شروطه بتغيير عدد من السياسات في الدول التي تحصل على قروض منه.



الفصل الثالث

عملية تنفيذ السياسات العامة

- المبحث الأول : طبيعة عملية تنفيذ السياسات العامة
- المبحث الثاني : الإدارة العامة وتنفيذ السياسات العامة

الفصل الثالث

عملية تنفيذ السياسات العامة

تُعد مرحلة تنفيذ السياسات العامة الخطوة المهمة اللاحقة لعملية صنعها، وتوكل هذه المهمة لمجموعة من المؤسسات يقع على عاتقها مسؤولية عملية تجسيدها على ارض الواقع وإنجاحها، وتأتي اهمية هذه العملية مما تمثله من اختبار لما تم اقراره من سياسات وبرامج وتشريعات لمعالجة قضية ما أو مشكلة معينة وإمكانية تطبيقها من عدمه، ومن هنا تأتي ضرورة التعرف على طبيعة ومضمون عملية تنفيذ السياسات العامة والجهات التي يقع على عاتقها مهمة تنفيذها، وذلك من خلال دراسة الآتي:

- طبيعة عملية تنفيذ السياسات العامة
- الإدارة العامة وتنفيذ السياسات العامة

المبحث الأول

طبيعة عملية تنفيذ السياسات العامة

من المسلم به أن أي سياسة عامة تبقى بلا جدوى من دون أن تتجسد بالتطبيق على أرض الواقع، وهذا التطبيق يحتاج إلى مؤسسات أو وجهات فاعلة تضمن حسن سير عملية تنفيذه بأدوات فاعلة تحقق أهداف هذهِ السياسات.

وللتعرف أكثر على عملية تنفيذ السياسات العامة يتطلب الأمر دراسة ومعرفة مفهوم تنفيذ السياسات العامة، والجهات المؤثرة فيها، والمراحل التي تمر بها والمعوقات التي تعتريها وغيرها من الجوانب التي ترتبط بمجمل عملية التنفيذ هذهِ.

أولاً - مفهوم تنفيذ السياسات العامة

تمر مرحلة تنفيذ السياسات العامة ووضعها موضع التطبيق المرحلة التي تتبع إكمال عملية صنع هذهِ السياسات وإخراجها بشكل مشروع واستنفاذها لكامل الإجراءات المطلوبة لتشريع قابل للتنفيذ، ويتم فيها ترجمة خيار السياسة إلى عمل action، وتشكل هذهِ المرحلة غالباً الأصعب فيما يتعلق بالمتطلبات وأكثر المراحل اهمية في العملية السياسية، وتظهر في هذهِ المرحلة بوضوح أوجه القصور في صنع وتصميم السياسة أو أي نقاط ضعف فيما يتعلق بالبيئة السياسية[1].

وتعني عملية تنفيذ السياسة العامة: "الأنشطة التي تنظمها الحكومة والموجهة صوب تحقيق الأهداف والغايات المنصوص عليها في بيانات السياسة المشرعة"[2].

وتدل عملية تنفيذ السياسة العامة على: "مجموعة الأنشطة (التنفيذية) التي تقوم بها السلطة التنفيذية بقصد تحقيق أهداف السياسة العامة وتقسم على نشاطات التخطيط والتنظيم والتوظيف والتمويل، فهي تمثل القيام بكل ما يلزم من أجل

(1) حسين أباظة (إشراف)، إعداد سياسة متكاملة للتنمية: دليل مرجعي، (نيروبي: برنامج الأمم المتحدة للبيئة، آب 2009)، ص 63.

(2) Wayne Hayes ' Public Policy Cycle , at link: http://Profwork.org/pp/implement/

ترجمة السياسة العامة إلى خطط وبرامج ومبادئ وقواعد عمل محددة ينتظر أن يترتب على تطبيقها حل للمشكلة العامة ووضع الخطط العامة موضع التنفيذ"[1].

ويمكن تعريف عملية تنفيذ السياسة العامة بأنها: " تتمثل بمجموعة النشاطات والإجراءات التنفيذية الهادفة لإخراج السياسة أو قراراتها إلى حيز الواقع العملي، وتقوم على استعمال المصادر والموارد البشرية والمادية والتكنولوجية وغيرها، في سبيل تحقيق مقاصد السياسة العامة"، الأمر الذي يتضمن النشاطات والإجراءات التي من خلالها توضع السياسات العامة والقرارات المتعلقة بها موضع التطبيق، وكل ما يتضمنه ذلك من الوسائل المطلوبة سواء كانت بشرية أو مالية، أو مادية، أو تكنولوجية أو أغلبها، وغيرها من الوسائل الأخرى، وكل ذلك بغية تحقيق أهداف السياسة العامة[2].

وتُعرف أيضاً بأنها: "مجموعة من الأفعال والأعمال التي تتمثل بالجهود المرسومة مقدماً في قرارات السياسة العامة وهي خطوات ضرورية تسهم في تحويل السياسة إلى أعمال ذات تأثير"، مثلما تشير عملية التنفيذ هذهِ إلى: "تنفيذ الأوامر الشرعية للسياسة من خلال البرامج العامة والإجراءات، وعادة ما يعبر التنفيذ عن منجزات البيروقراطية الحكومية وعن مهاراتها الأدائية، بالرغم من أن بعض السياسات العامة قد تتطلب التعاون بين دوائر الدولة المركزية أو المحلية والأفراد والجهات الأخرى من خارج الحكومة"[3].

يضاف إلى ذلك أن عملية تنفيذ السياسات العامة تعني: "اتخاذ كل ما يلزم القيام به من أعمال بقصد تحقيق الأهداف، أي هي ترجمة السياسة العامة بما تنطوي عليه من أهداف وقواعد ومبادئ إلى خطط وبرامج عمل محددة ينتظر أن يترتب على تطبيقها ان تحقق الأهداف"، وتستلزم عملية تنفيذ القرارات والسياسات العامة المتخذة القيام بسلسلة من النشاطات التنظيمية داخل الجهاز الإداري تبدأ هذهِ

(1) محمد شطب عيدان، "دور الأداء الرمزي في السياسة العامة"، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، العدد 10، المجلد 15، (تكريت: 2008)، ص 200.

(2) حسيبة غارو، مصدر سبق ذكره، ص 85.

(3) حسيبة غارو، مصدر سبق ذكره، ص 85.

القرارات والسياسات بواجبات ومسؤوليات يتطلب القيام بها، ويكون الغرض منها ضمان تنفيذ القرارات والسياسات العامة[1]، وقد تتضمن هذهِ السياسات والقرارات بياناً عاماً بعدد من المبادئ التي تساعد السلطة التنفيذية على تفهم رغبة صانع القرار في التعبير عن ماذا يعمل، والطريقة الأنسب التي يؤدي بها عمله، والجهة التي تكلف بالعمل، وتُعد أكثر تأهيلاً لتحقيق أهداف السياسة العامة، ثم تولي السلطة التنفيذية ترجمة ذلك إلى تفاصيل دقيقة تضمن دقة التنفيذ على أرض الواقع[2].

ويُعد فهم عملية التنفيذ التي من خلالها يتم وضع السياسات العامة في الميدان العملي، هو المفتاح لفهم تعقيدات ونتائج صنع السياسة العامة والإدارة العامة، والغاية الأساسية لعملية التنفيذ هي تحقيق الأهداف العامة والتأثير على الظروف الاجتماعية للخروج بنتائج إيجابية[3].

ثانياً - النماذج النظرية لفهم تنفيذ السياسات العامة

إذا كانت عملية تنفيذ السياسات العامة هي تحويل هذهِ السياسات من الميدان التشريعي أو النظري إلى ميدان الواقع العملي، فإن هذا الأمر يبين الفرق أو الفجوة بين ما كان مخطط له من قبل صناع السياسات العامة الرسميين وغير الرسميين، وبين ما يحدث في الواقع نتيجة تنفيذ هذهِ السياسات. وتبرز هنا ثلاثة نماذج نظرية رئيسة لدراسة وفهم عملية تنفيذ السياسة العامة تتمثل بالآتي:

1- نموذج أو نهج من الأعلى إلى الأسفل، يرى هذا النموذج أو النهج أن تشكيل وضع السياسة العامة وكذلك تنفيذ هذهِ السياسات هي نشاطات متميزة، إذ يتم تعيين السياسات العامة على مستويات أعلى في العملية السياسية ومن ثم يتم

(1) اسراء علاء الدين نوري، "مساهمة النظم الإدارية في صنع السياسات العامة – دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، بغداد، 2005، ص 15.

(2) معو زين العابدين، مصدر سبق ذكره، ص 67.

(3) Implementation: Putting Policy into Practice , at link: http://www.ru.nl/publicadministration/research/centre-policy/

إبلاغها إلى المستويات الثانوية أو الأدنى لتتولى بدورها - بما تملكه من مزايا فنية وإدارية – مهمة وضع هذهِ السياسات موضع التنفيذ[1]. وهذا النهج أو النموذج يتطلب توفر ظروف معينة من أجل ضمان فاعلية التنفيذ أهمها[2]:

- وجود أهداف واضحة ومتسقة منطقياً.
- نظرية سببية كافية (فهم لكيفية الإجراءات المحددة التي من شأنها أن تؤدي إلى النتائج المرجوة).
- عملية تنفيذ منظمة تضمن امتثال منفذي السياسة العامة (الحوافز والعقوبات).
- ضمان وجود الخبرة والمهارة والكفاءة لدى المنفذين.
- الحصول على دعم المشرعين والأحزاب السياسية وجماعات المصالح ومنظمات المجتمع المدني.
- الوقت الكافي والموارد اللازمة.
- التنسيق والاتصال الجيدين.

ولكن لم يكن هذا النهج بمنأى عن وجود عدد من المشاكل أو العوائق التي تواجه عملية تنفيذ السياسات فهناك اختلاف في الأفكار ومضامين السياسات عن تجسيدها على أرض الواقع، وربما لا تحقق الأهداف والنتائج المرجوة كما هو متوقع لها، والسبب في ذلك قد لا تتوفر الظروف الضرورية الملائمة لنجاح عملية التنفيذ مثل الرقابة والرصد أو كانت أهداف السياسة غامضة، أو ضعف استجابة البيروقراطيين لرغبات

(1) Problems of policy Implementation , at link: http://www.healthknowledge.org.uk/public-health-textbook/medical-sociology-policy-economics/4c-equality-equity-policy/problems-policy-implementation

(2) Ibid. Also seen: Narendra Raj Paudel , Critical Account of policy Implementation – Theories: status and Reconsideration , Nepalese Journal of Public Policy and Governance. Vol xxv , No.2 , December , 2009 , P 41.

الجماهير فيميلون إلى الأهداف التي تتناسب مع موكلهم أو تفضيلاتهم الخاصة على حساب أهداف الجهات الأعلى، يضاف إلى ذلك وجود أطراف أخرى فاعلة على خط مرحلة تنفيذ السياسة العامة مثل المواطنين والشركات الخاصة وجماعات المصالح تهدف إلى ضمان تحقيق أهدافها ومصالحها، ولا يمكن تجاهل تأثير هذهِ الأطراف[1].

كانت هذهِ المعوقات أهم الانتقادات التي وجهت لهذا النموذج في دراسته وفهمه لتنفيذ السياسات العامة.

2- نموذج من الأسفل إلى الأعلى أو من القاعدة إلى القمة، وهو نهج أو نموذج لدراسة تنفيذ السياسة العامة يؤكد على أن الجهات الإدارية أو الجهاز الإداري البيروقراطيين أصحاب المستوى الأدنى في سلم السلطة التنفيذية هم الذين يقع على عاتقهم تنفيذ القرارات العامة، ويتم تقديم الأفكار وكذلك التأثيرات من هذهِ الجهات كتغذية عكسية إلى صناع القرار للتأثير على خيارات السياسة العامة، وبذلك يركز هذا النموذج على أهمية العلاقة بين صانعي السياسة ومنفذيها، ويؤكد على أن منفذي السياسة يملكون قدراً كبيراً من حرية التصرف في كيفية تنفيذها، مثلما يبين تفاعل البيروقراطيين والمهنيين مع المتطلبات الشعبية[2].

بيد أن عملية تنفيذ السياسات العامة بحسب هذا النموذج قد تواجه عدداً من المشكلات تتمثل بصعوبة تقييم آثار ونتائج السياسة العامة، ومن الصعب الفصل بين تأثير الأفراد في المستويات المختلفة للحكومة على القرارات المتعلقة بالسياسات وكذلك العواقب التي من الممكن أن تترتب عليها وهي مسألة هامة في جانب المساءلة البيروقراطية[3].

(1) Implementation: Putting Policy into Practice, Op cit.

(2) The Policy Process - Implementation , at link:-
http://dspace.jorum.ac.uk/xmlui/bitsream/handle/10949/3028/pp5revised.ppt.

(3) Problems of policy Implementation , Op cit.

3- نموذج أو نظرية الأصيل والوكيل، يذهب هذا النموذج إلى وجود علاقة متبادلة بين مديري السياسة (صانعو السياسة) ووكلاء لهم (منفذو السياسة)، وهذهِ العلاقة تشمل الأطر والقوانين والتشريعات التي تنظم والعلاقة بينهم، وكذلك العقود والاتفاقات التي تحدد ما يجب توفيره من الوسائل اللازمة للتنفيذ والأهداف المطلوب إنجازها[1]. وهنالك عدة عوامل تؤثر في هذهِ العلاقة تتمثل بما يأتي[2]:

أ- طبيعة المشكلة، بما في ذلك السياسة وحجم التغيير المطلوب فيها، درجة الحساسية السياسية لدى الجهات والأطراف السياسية والاجتماعية، حجم وتأثير الجهات التي من الممكن أن تتأثر سلباً بهذهِ السياسة، طول وقت التنفيذ قبل أن تصبح التغييرات والنتائج واضحة.

ب-سياق الظروف المحيطة، كالتغير التكنولوجي والمناخ الاقتصادي، على سبيل المثال، حصول انتخابات تغير الأطراف الموجودة في الساحة السياسية، وتأثير الجهات الأخرى التي من الممكن أن تؤثر في مجريات تنفيذ السياسة العامة.

ج- تنظيم الوسائل والأدوات اللازمة لتنفيذ السياسة، كتعدد الوكالات الرسمية وغير الرسمية، وتوفر المهارات والكفاءات المطلوبة، ومسألة فاعلية الرقابة على التنفيذ، كل هذهِ المسائل تحدث تأثيراً فيما لو تم تغييرها أو البعض منها.

ثالثاً - المؤسسات والقوى المساهمة في عملية تنفيذ السياسات العامة

تحتاج السياسة العامة إلى من يقوم بتنفيذها ويجسدها على أرض الواقع بالشكل الذي يحقق أهدافها المبتغاة وبصورة إيجابية، وتُعد الوظيفة التنفيذية من أهم وظائف الدولة الأساسية التي تتمثل في تأمين تنفيذ القوانين وتطبيق السياسات واتخاذ كل الإجراءات والأعمال التي يستدعيها واقع الحكم والإدارة، وقد يكون من يقوم بها هيئة جماعية كالوزارة المنبثقة عن البرلمان في النظام البرلماني، أو رئيس الدولة في النظام الرئاسي.

(1) Ibid.

(2) Ibid. Also Seen: Implementation: Putting Policy into Practice , Op cit.

وهذهِ الأعمال عامة تكون متنوعة بين إدارة عامة، وإدارة مالية وأمن ودبلوماسية غيرها. وكل هذهِ الأعمال تستند إلى أساس قانوني مكفول بالدستور والقوانين النافذة للدولة، وتتراوح أعمال الحكومة بين الأعمال الفردية التي تتوجه لأشخاص معينين بالاسم، والاعمال التنظيمية التي تتسم بصفة العمومية وغير الشخصية[1].

وتختلف السلطة التنفيذية بحسب النظام السياسي القائم فقد يتولاها فرد واحد يساعده مجموعة من الموظفين الخاضعين لسلطته أو لسلطة رئيس الدولة ومجلس وزراء مسؤول أمام البرلمان، وذلك في النظام البرلماني. وقد يشترك رئيس الدولة مع الوزراء في ممارسة السلطة التنفيذية بحكم الدستور، أي ازدواجية السلطة التنفيذية، الحال الذي تأخذ بهِ الأنظمة السياسية الرئاسية أو شبه الرئاسية[2].

يمارس رئيس السلطة التنفيذية اختصاصات متصلة بالوظيفة الإدارية التي تتمثل بتنفيذ القوانين وحماية النظام العام وإشباع الحاجات العامة وله صلاحيات إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين وضمان تطبيقها بالشكل السليم وذلك بحسب النظام السياسي المعتمد أيضاً[3]. يترافق ذلك مع وجود الوزارة أو مجلس الوزراء أو الحكومة التي تمارس صلاحيات التنفيذ أيضاً، ويتولى رئاستها رئيس مجلس الوزراء، وكل وزير يُعد الرئيس الإداري الأعلى لوزارته ويتولى رسم سياسة وزارته في حدود السياسة العامة المقررة للدولة ويقوم بتنفيذها. وتقوم الحكومة أو الوزارة بممارسة وظيفتها التنفيذية بالاشتراك مع رئيس الدولة وذلك بتنفيذ القوانين والسياسات والقرارات وتوجيه وتنسيق عمل الوزارات والجهات التابعة لها والمؤسسات العامة وإصدار القرارات التنفيذية والإدارية وفقاً للقوانين ومراقبة تنفيذها[4].

---

(1) يُنظر: أحمد سعيفان، المؤسسات الاجتماعية والسياسية في الدولة الحديثة، (بيروت: مكتبة لبنان ناشرون، 1998)، ص 109 – 110.

(2) حسيبة غارو، مصدر سبق ذكره، ص 85.

(3) يعقوب يوسف ثامر، "العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتطبيقها في دولة الكويت"، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، عمان، 2010، ص 16.

(4) المصدر نفسه، ص 18.

وبالرغم من النظرة التقليدية التي سادت طويلاً المتمثلة بمبدأ "السياسيون يقررون والإدارة العامة تنفذ" إلا ان الحال أثبت عدم واقعية هذهِ النظرة بسبب وجود جهات عديدة وفاعلة تساهم هي الأخرى في تنفيذ السياسات العامة وتطبيقها وتشكل هذهِ الجهات شركاء لا يمكن تجاهلهم من قبل المؤسسات التنفيذية التقليدية في مختلف الدول وإن اختلفت درجة مساهمتهم في العملية التنفيذية من نظام إلى آخر[1].

وبذلك يكون هناك مؤسسات وقوى تساهم في عملية تنفيذ السياسة العامة غير الجهاز الإداري الموكل التقليدي بتنفيذ السياسات العامة لا يمكن إهمال مساهمتهم في هذه العملية، ومن أهم هذه المؤسسات والقوى هي:

1- السلطة التشريعية، خلافاً للمتعارف عليه من ان الجهات التشريعية تقتصر مهمتها على سن وتشريع وصنع القوانين والسياسات، بيد أنها تمتلك دوراً مساهماً في عملية تنفيذ السياسات العامة وتطبيقها في الميدان العملي، وطرق المساهمة هذهِ مختلفة، فكلما كانت اللوائح والقوانين التي أقرت تفصيلية تقلصت دائرة الصلاحيات التي تتمتع بها الإدارة، وان اللجان الفرعية والتخصصية التي تراجع اللوائح والتشريعات كثيراً ما ترافقها بتفاصيل إجرائية بخصوص الطريقة التي تطبق بها هذهِ اللوائح، وبالرغم من ان هذهِ التعليمات ليس لها قوة القانون لكن لا يمكن للإدارة مخالفتها لأن ذلك سيعرضها للمسائلة، وغالباً ما تميل السلطات التشريعية ولجانها إلى إخضاع الأجهزة الإدارية لنفوذها وخاصة تلك التي تقع في دائرة إشرافها وذلك من خلال تحديد الاعتمادات المالية السنوية[2].

2- السلطة القضائية، المعروفة باسم النظام القضائي، وهو نظام من المحاكم التي تفسر وتطبق القوانين والتشريعات باسم الدولة، وللقضاة النظر بشكل جماعي

(1) Yannis Karagiannis & Claudio M. Radaelli , POLICY-MAKING , in book: Daniele Caramani (ed.) , COMPARATIVE POLITICS , Oxford University Press , March 2007 , P 22.

(2) يُنظر: جيمس أندرسون، مصدر سبق ذكره، ص 120.

أو فردي في القوانين، وتتولى النظر في الكثير من السياسات والقضايا التي تؤثر في عمليتي صنعها وتنفيذها[1]. يضاف إلى ذلك دور المحاكم والأجهزة القضائية في تفسير الأحكام والنصوص والضوابط ومراجعتها للأحكام والقرارات الإدارية التي ترفع إليها من قبل الجهات المعنية، والمحاكم قد تكون مسهلة أو معوقة أو مبطلة لعدد من السياسات من خلال قراراتها القضائية[2]، وتمارس السلطة القضائية دوراً مؤثراً في الأداء التنفيذي من خلال وحدات ادارية بأسماء مختلفة تتمتع بسلطة إجراء التحقيقات وتطبيق اللوائح القانونية سواء كانت هيئات عمومية أو هيئات مستقلة كتلك التي تكشف التجاوزات والتلاعبات التي تحصل على صعيد الوحدات الإدارية التنفيذية[3].

3- الأحزاب السياسية، هي الأخرى تمارس دوراً مؤثراً في عملية تنفيذ السياسات العامة وذلك من خلال توليها الحكم أو السلطة التنفيذية وكذلك من خلال عناصرها التي تشغل مواقع مؤثرة في مختلف مفاصل الجهاز الإداري في الدولة الذي يقع على عاتقه المهمة الأساسية في مجال عملية تنفيذ السياسات العامة[4].

4- منظمات المجتمع المدني، في هذهِ المرحلة يظهر دور منظمات المجتمع المدني التي تراقب عملية تنفيذ السياسات العامة، ويمكن أن تكون شريكاً فاعلاً للإدارة العامة، من خلال الخبرة التي تمتلكها هذهِ المنظمات واستعمالها الفاعل لوسائل الإعلام وتعبئة الجماهير، فضلاً عن أن منظمات المجتمع المدني تعمل لضمان التأكيد على استمرارية السياسات العامة التي تخدم المواطنين وتساهم في نجاح الحكومة بمجال تنفيذها[5] من جهة، ومن جهة أخرى قد تعمل بما يتاح لها من

(1) Policy Implementation , at link: https://www.boundless.com/political-science/domestic-policy/policy-making-process/policy-implementation

(2) جيمس أندرسون، مصدر سبق ذكره، ص 121.

(3) ابتسام قرقاح، مصدر سبق ذكره، ص 33.

(4) للمزيد يُنظر: حسيبة غارو، مصدر سبق ذكره، ص 86 – 90.

(5) The role of Non Governmental Organisations As a promoter of public policy in Moldova , (Moldova: the National Endowment for Democracy (NED) , 2012) , P 7.

وسائل تأثير كتعبئة الرأي العام ووسائل الاعلام وتوفير المعلومات لإيجاد رقابة على المؤسسات والاجهزة التنفيذية أثناء تطبيق سياسة ما لا تتلائم مع مصالحها فتسعى إلى تعديلها أو حتى إلغاءها[1].

5- جماعات المصالح والضغط، سرعان ما يتحول دور جماعات المصالح من التأثير على أعضاء الهيئة التشريعية إلى التأثير على عناصر الجهاز الإداري بهدف ترك أثر في عملية تنفيذ السياسات العامة والقوانين التي تصب في خدمة برامج وأهداف هذهِ الجماعات، ويكون تأثير جماعات المصالح أكثر في مجريات عملية تنفيذ السياسات العامة في الأنظمة والدول التي تتيح لهم فرصة العمل والوجود قانونياً ولا سيما في الأنظمة الديمقراطية، التي تتمتع بها الإدارات بصلاحيات واسعة، فتسعى جماعات المصالح إلى تنشيط دورها في التأثير على الأجهزة الإدارية[2].

وتبقى هذهِ الأطراف بغض النظر عن قوة وضعف تأثيرها أو مساهمتها في عملية تنفيذ السياسات العامة، هي أطراف مساهمة وليست الأساسية في عملية التنفيذ هذه.

رابعاً - مراحل وعمليات تنفيذ السياسات العامة

يتجسد تنفيذ السياسات العامة بإنجاز وتحقيق الأهداف التي تتبناها هذهِ السياسات عن طريق مجموعة من الأنشطة والعمليات وتوفر عدداً من العناصر التي تضمن إنجاز هذهِ الأهداف بطريقة فاعلة، وبذلك تعبر مجمل عملية التنفيذ عن تفاعل عملي بين الأهداف والأعمال والنشاطات المطلوبة من أجل تحقيقها. ويتطلب إنجاز عملية تنفيذ السياسات العامة المرور بثلاث مراحل تتمثل بـ[3]:

1- مرحلة التقديم، تتضمن هذهِ المرحلة وضع القواعد والأسس الرئيسة للسياسة العامة والترويج لمفهومها الصحيح على الصعيدين النظري والتطبيقي، بمعنى

(1) يُنظر: سحر كامل محمد، "السياسة العامة ووسائل المجتمع المدني في صنعها (دراسة نظرية)"، **مجلة كلية التربية للبنات**، العدد 2، المجلد 24، (بغداد: 2013)، ص 432.

(2) يُنظر: جيمس أندرسون، مصدر سبق ذكره، ص 121.

(3) اسراء علاء الدين نوري، مصدر سبق ذكره، ص 15.

آخر تفسير القوانين ذات الصفة العمومية وتحتاج هذه المرحلة إلى تفصيلات وتوضيحات.

2- مرحلة النمو والتعديل، وتتضمن هذهِ المرحلة البدء بتنفيذ السياسة العامة بعد وضع التصميم المناسب لها ومراقبة سير خطة العمل وبحث مشكلاتها وإجراء المراجعة اللازمة لها.

3- مرحلة النضج: هي المرحلة التي تستقر فيها السياسة العامة وتصبح ممارسةً فعليةً، بمعنى بلوغها مرحلة النضج والتمام.

فضلاً عن المراحل التي تمر بها عملية تنفيذ السياسات العامة فإنها تتطلب مجموعة نشاطات عن طريقها تتحقق أهداف هذهِ السياسة، وتمثل القيام بكل ما يلزم من أجل ترجمة السياسة العامة إلى خطط وبرامج ومبادئ وقواعد عمل محددة ينتظر أن يترتب على تطبيقها حل للمشكلة العامة ووضع الخطط العامة موضع التنفيذ الفعلي[1].

وبذلك فإن عمليات أو نشاطات تنفيذ السياسات العامة يمكن إجمالها بما يأتي:

1- **التخطيط**، يُعد التخطيط أمراً ضرورياً يتطلبه إنجاز أي عمل بطريقة سليمة، لذلك لابد للإدارات والأجهزة الحكومية المختلفة وضع الخطط التنفيذية اللازمة لتنفيذ السياسات العامة، وهذهِ الخطط تحتوي على الأهداف العامة التي يبتغي واضعو هذهِ السياسات تحقيقها[2].

ويعني التخطيط: "وضع برنامج مستقبلي لتحقيق أهداف معينة خلال مدة محددة عن طريق حصر الإمكانيات المتاحة وتكريسها لوضع هذهِ الأهداف موضع التنفيذ"[3]، فيكون التخطيط بذلك تمرين في استكشاف واستشراف المستقبل، وتوقع الأحداث قبل وقوعها، ثم وضع السياسات والخطط السوقية والتعبوية، والقنوات المؤدية لتلك

(1) محمد شطب عيدان، مصدر سبق ذكره، ص 200.

(2) نادية بونوة، مصدر سبق ذكره، ص 58.

(3) وصال نجيب العزاوي، السياسة العامة– دراسة نظرية في حقل معرفي جديد، مصدر سبق ذكره، ص97.

الأهداف، بعد تحديد أسبقيتها، ضمن مسار متسلسل يبدأ بصياغة الأهداف البعيدة المرجوة، ثم جمع المعلومات عن الإمكانات والمستلزمات البشرية والمادية والمالية المطلوبة وصولاً إلى تحقيق الأهداف المطلوبة، مع مراعاة الخطط للمبادئ الأساسية التي تضمن نجاحها بشكل سليم[1].

ويشكل التخطيط الموجه والمنظم لجهود العاملين في تنفيذ السياسة العامة على مختلف الصعد والتخصصات، ويمثل أحد الأسس الرئيسة في تقييم مدى النجاح في تحقيق أهداف السياسة العامة، وتختلف الحكومات بمدى اهتمامها بالتخطيط وبمستوى ومدى التخطيط الذي تتبعه في القيام بدورها في خدمة المجتمع، وهذا الأمر متعلق بطبيعة النظام السياسي القائم في الدولة، فالنظم الاشتراكية والشيوعية والكثير من الدول النامية تميل إلى تبني فكرة التخطيط القومي الشامل، بحيث تنشئ هذهِ الدول أجهزة مركزية للتخطيط تكون على صلة وثيقة بالقيادة السياسية تُكلف بإعداد خطط شاملة للقطاعات كافة، مع إفساح فرصة للتعاون أحياناً مع القطاع الخاص إن وجد. أما الأنظمة الرأسمالية والديمقراطية عامة فإنها تعتمد بصفة أساسية على قطاع خاص نشط وقوي وديناميكي بدرجة أكبر من اعتمادها على القطاع الحكومي في تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية لمجتمعاتها. ويكون التخطيط فيها على مستوى جزئي تمارسه وزارات أو وحدات الإدارة العامة كوسيلة لضمان حسن تنفيذ السياسات العامة الموكلة إليها[2].

2- **التنظيم والتنسيق**، يعني التنظيم "الجهود البشرية لتحقيق الاهداف المقررة وتنفيذ السياسات المرسومة بكفاءة وبأقل تكلفة ممكنة، وفي اسرع وقت ممكن"، ويحدد التنظيم الهيكل أو الاطار الذي تتشكل وتتنسق فيه الجهود المشتركة والهادفة لتحقيق الخطط[3]، ولضمان تنفيذ البرامج والمشروعات والفعاليات التي تتضمنها الخطط التنفيذية الرامية إلى تحقيق أهداف السياسات العامة، وتُشكل

---

(1) وصال نجيب العزاوي، السياسة العامة-دراسة نظرية في حقل معرفي جديد، مصدر سبق ذكره، ص 97.

(2) يُنظر: خيري عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص 150 – 151.

(3) وصال نجيب العزاوي، مبادئ السياسة العامة، (عمان: دار اسامة للنشر والتوزيع، 2003)، ص 90.

البناء التنظيمي لهيكل الوظائف الذي يتولى مسؤولية التنفيذ أحد العناصر الأساسية لتنفيذ السياسة العامة، بسبب طبيعة المهام التي تتضمنها عملية التنظيم التي تشتمل على تحديد الخطوات والأساليب والإجراءات والأدوات والمعدات الضرورية للتنفيذ، واللوائح والتعليمات الإرشادية للعاملين لمساعدتهم على تنفيذ الأعمال الموكلة إليهم، وتوفير مستلزمات نجاحهم في أداء الوظائف والأعمال المناطة بهم ضمن سياق الخطط الموضوعة[1].

ويتطلب ضمان حسن سير العمل أن يتم التنسيق بين مختلف الوحدات في التنظيم الجديد أو المنشأ حديثاً ضماناً للتنسيق وعدم التضارب في العمل، وذلك يحتاج إلى عملية توصيف وتحديد للوظائف المختلفة وحسب الأصول والأسس العلمية، حتى يعرف كل موظف أو جهة إدارية واجباتهم ومسؤولياتهم وعلاقاتهم الوظيفية والصلاحيات الممنوحة لهم واختصاصاتهم المحددة، وهذهِ الخطوة يجب أن تسبق عملية التوظيف، لأن (العمل) الوظيفة هو الأساس الذي تعتمد عليه عملية تحديد المواصفات والمؤهلات المطلوبة توافرها في شاغل الوظيفة[2].

3- **التمويل**، أحد المتطلبات الأساسية لتنفيذ السياسات العامة هو توفر التمويل اللازم لها، ويُعد التمويل قرار سياسي بمقدار المال العام الذي تخصصه الحكومة لتنفيذ سياسة عامة معينة، والميزانية لها أهمية خاصة لجهاز الدولة الإداري المكلف بتنفيذ السياسات العامة إذ تمثل الترجمة الرقمية لخطة الحكومة وبرامجها في مجال الخدمات العامة والأمن والدفاع والعدالة والإدارة ومشروعات التنمية، كما تمثل الميزانية العامة للدولة الأداة الفعالة لترجمة الأهداف والسياسات العامة إلى جانب كونها أداةً أيديولوجيةً واستراتيجيةً فعالةً لإعادة توزيع الدخل بين الأفراد والطبقات في المجتمع الواحد وبذلك يمكن

(1) ثامر كامل محمد الخزرجي، مصدر سبق ذكره، ص 172

(2) محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص 264 – 265.

عدّها قائمة جرد بالسياسات العامة التي تكلف السلطة التنفيذية والإدارة العامة لتنفيذها خلال السنة المالية[1].

ويعتمد نجاح تنفيذ السياسة العامة على توافر التمويل اللازم، وهذا التمويل يُشكل مرحلة أساسية من مجمل مراحل رسم السياسات العامة، كما يُعد ضرورة حيوية لعملية تنفيذ السياسة العامة بما تنطوي عليه من تخطيط وتنظيم وتوظيف وإنتاج.

والقرار الحكومي المتعلق بسياسة عامة تبتغي الحكومة من خلالها حل مشكلة معينة لا يمكن تحويله إلى واقع عملي ما لم يقترن بتوفير الموارد المالية الكافية لذلك[2]. وبالنتيجة فلا تنفيذ صحيح لأي سياسة عامة بدون تمويل مناسب كفيل بتلبية متطلبات نجاح هذهِ السياسة أو غيرها.

4- **التوظيف**، ويعني مجموعة معقدة من الأعمال الإدارية التي تهدف إلى شغل الوظائف التي يتكون منها الهيكل التنظيمي أو الوظيفي بأشخاص تتلائم خلفياتهم العلمية وخبراتهم العملية ومهاراتهم الإنتاجية مع ما يتطلبه حسن القيام بهذهِ الوظائف، ويُعد اهم هدف للتوظيف هو توفير الأعداد اللازمة من الافراد أو الموظفين الذين يتمتعون بالمعارف والخبرات والمهارات المطلوبة لإنجاز الأعمال اللازمة لتحقيق أهداف السياسة العامة[3].

وهنا تظهر أهمية العنصر البشري في عملية تنفيذ السياسة العامة إذ يقع على عاتقه ترجمة الخطط والبرامج إلى عمل وإنتاج، ويتوقف عليه بالدرجة الأولى نجاح الإدارة الحكومية في تحقيق اهداف السياسة العامة، لذا فإن تنفيذ السياسة لا يمكن أن يتم إلا باستكمال الجهاز التنفيذي لتوظيف الموارد البشرية المطلوبة على وفق ما ورد في خطط التنفيذ[4].

---

(1) يُنظر: وصال نجيب العزاوي، **مبادئ السياسة العامة**، مصدر سبق ذكره، ص 94 – 95.

(2) يُنظر: خيري عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص 154.

(3) وصال نجيب العزاوي، **مبادئ السياسة العامة**، مصدر سبق ذكره، ص 91-92.

(4) ثامر كامل محمد الخزرجي، مصدر سبق ذكره، ص 172 - 173.

فضلاً عن ذلك فأن مسألة التوظيف والموارد البشرية تشكل سبباً رئيساً في نجاح أو فشل التنفيذ وذلك من خلال نوعية الأشخاص القائمين على عملية تنفيذ السياسة وما يتمتعون بهِ من تعليم وخبرة ومهارة من ناحية ومن صفات شخصية وسلوكية إيجابية أو سلبية من ناحية أخرى، بما يعني أن نجاح أو فشل التنفيذ على الجانب التنظيمي فحسب بقدر ما يعتمد على العنصر البشري في المنظمة(1).

5- **الرقابة**، تعني "العمل المكرس لتحقيق تطابق العمليات مع الأهداف والغايات التي سبق تحديدها"، وتشير الرقابة إلى التحقق من سير عمليات تنفيذ السياسات العامة وفقاً لمقررات الخطة المرسومة وفي حدود التعليمات والقواعد الموضوعية وذلك بقصد اكتشاف الأخطاء وتصحيحها وتفادي تكرارها.

وتنقسم الرقابة على نوعين: الأول رقابة داخلية تمارسها أجهزة متخصصة داخل نطاق المنظمات الإدارية أو من قبل المستويات الإدارية نفسها إذ يتابع ويراقب بعضها بعضاً، والثانية رقابة خارجية تمارسها هيئات وأجهزة متخصصة تتبع مباشرة للسلطة القضائية أو السلطة التشريعية أو لهيئات فنية ومركزية تتمتع بالاستقلال الذاتي لممارسة المتابعة المتخصصة لأحد الحقول على مجريات تنفيذ السياسة(2).

وتعد الرقابة الحلقة الاخيرة في سلسلة عمليات تنفيذ السياسات العامة، وفيها يتم استكشاف حالات الانحراف عن تحقيق الأهداف بالمستوى المطلوب قبل حصولها إن أمكن، أو حال حصولها وذلك لتداركها وتصحيح المسار، وترتبط عملية الرقابة بعملية التخطيط، ذلك ان الخطوة الأولى في عملية الرقابة هي تحديد الاهداف الواردة في الخطة، ومن ثم تحديد معايير المنجز. إذ لا بد من توفر معلومات من خلال ما يسمى عملية التغذية العكسية يتم على أساسها إجراء التعديلات اللازمة لتقليص الفجوة بين ما تحدده الخطط وما يتم تنفيذه على أرض الواقع(3).

(1) خيري عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص 158 - 159.

(2) وصال نجيب العزاوي، **مبادئ السياسة العامة**، مصدر سبق ذكره، ص 93 – 94.

(3) محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص 266.

كل ما ذكر في السابق هي عمليات أو أنشطة من شأن تطبيقها أن يحقق نتائج عالية وأهداف كاملة للسياسات العامة، بيد أن الواقع العملي ربما يختلف عن الجوانب العملية هذهِ، حينما تظهر متغيرات تؤثر في مجريات أنشطة وعمليات تنفيذ هذهِ السياسات.

خامساً - عملية تنفيذ السياسات العامة في الميدان العملي

لا شك أن صانعي السياسات العامة يهدفون إلى تحقيق المثالية والعقلانية في اتخاذ القرارات لتنفيذ السياسات العامة في مجالات التخطيط والتنظيم والتنسيق والتمويل والمراقبة، بيد أن الأمر يختلف على أرض الواقع حينما تتم عملية التنفيذ من خلال قنوات عديدة ومختلفة عما جاء في النموذج المثالي الذي أقرته اللوائح والقوانين والخطط، لا سيما وأن القرارات تتشكل عن طريق مجموعة قرارات فرعية في مواقع تنظيمية مختلفة تختلف تأثيراتها بحسب طبيعة السلطة والمركز والقدرة على الاتصال وحجم الضغوط والمصالح على كل موقع، إذ تأتي القرارات نتيجة عمليات تفاوض بين جماعات مصالح متعارضة، فيتطلب الأمر أن تكون القرارات واقعية معقولة أو مقبولة وليست مثالية[1].

وأحياناً في الواقع العملي يتم إهمال عدد من عمليات تنفيذ السياسة، وعادة ما يفشل مدير ومقترحو ومعدو السياسة وصناع القرار – والأطراف الأخرى المشاركة في عملية السياسة – في تهيئة الأوضاع بشكل منهجي للتنفيذ وهو ما يؤدي إلى مستوى أداء للسياسة يقل بكثير عن التوقعات أو حتى قد تؤدي إلى كوارث فيما يخص بالسياسة[2].

وربما تواجه عملية تنفيذ السياسات العامة في الممارسة العملية العديد من العقبات التي تعيق تنفيذها بالشكل المرسوم لها أو المطلوب الذي يحقق أهدافها، ويمكن إيجاز أهم هذهِ العقبات أو المعوقات بما يأتي:

(1) محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص 267.

(2) حسين أباظة (اشراف)، مصدر سبق ذكره، ص 63.

1- يتم وضع أو صنع السياسات العامة بشكل مثالي ونظري وتختلف أحياناً عن متغيرات الواقع التي من شأنها تقويض السياسة عند التنفيذ، ولا سيما المشاكل والصراعات التي تطرأ بسبب ما يريده واضعو السياسة، الذين يعارضون أي تغير فيها عند التنفيذ، ومنفذوها الذين يجدون من الأفضل في نظرهم التغير في بعض جوانبها، الأمر الذي يعيق عملية تنفيذ هذهِ السياسة ما لم يتم أحد الأطراف مما يصار إلى التأثير في هذهِ السياسة، فتصبح ربما أقل فاعلية مما أريد لها أن تكون.

2- قد يواجه تنفيذ سياسة عامة جديدة تعارضاً مع سياسة قديمة تعيق عملية التنفيذ ما لم يعالج هذا التعارض على وجه التحديد في السياسة الجديدة، ومن الممكن أن تؤثر في النتائج والأهداف المرجوة من السياسة الجديدة أو حتى تؤدي إلى إضعافها أو ربما إفشالها[1].

3- تؤثر درجة التعقيد المرتبطة بالتنفيذ من الناحيتين التحليلية والعملية في عملية تنفيذ السياسة العامة، وتُعد الحساسية السياسية المرتبطة بالتنفيذ مؤثراً آخراً في مجريات عملية التنفيذ، وبالرغم من إمكانية التعامل في إعداد السياسة أو حتى صنع القرار، مع الاختلافات الجوهرية ما بين الأطراف المعنية باستعمال لغة غامضة عامة غير محددة أو حتى تأجيل القرارات لعدد من الموضوعات المهمة التي تمثل جوانب حساسة سياسياً أو إدارياً من السياسة العامة، إلاّ أن ذلك يتيح فرصة استمرار عملية السياسة في التقدم وكسب المزيد من الوقت لبناء المزيد من التحالفات. ولكن ربما من الصعب تفادي عواقب هذا التجنب لبعض الموضوعات الحساسة خلال مرحلة التنفيذ، التي يكافح خلالها القائمون على التنفيذ للحصول على الموارد ولتخصيص والتحكم فيها وتفسير نوايا السياسة على أنها نتائج للسياسة تفشل في تحقيقها أو آثار جانبية سلبية للسياسة تصبح واضحة[2].

(1) Matthew J:Geiger,Implementation of Public Policy: Issues Theory and Practice , at link: http://voices.yahoo.com/implementation-poblic-policy-is sues-theory-and-6001462.html

(2) حسين أباظة (اشراف)، مصدر سبق ذكره، ص 64.

4- تؤدي درجة التنوع بين الأطراف المعنية في الصياغة المتكاملة للسياسة إلى زيادة درجة تعقيد وضعف التنفيذ، إذ ينتج عن التنفيذ فائزين وخاسرين، فمرحلة التنفيذ هي المرحلة التي تبدأ فيها رهانات الربح والخسارة في الظهور بوضوح أمام المشاركين الذين لم يشتركوا في المراحل السابقة من عملية السياسة. قد تقاوم معظم المنظمات التنسيق نتيجة تهديد متوقع قد يضر باستقلالها أو خلافات حول طبيعة المهام التي يجري اتباعها، ويمكن أن تتنافس الجهات أو حتى الإدارات داخل الجهات المختلفة على الموارد والسيطرة عليها، ويمكن أن تحصل مناوشات أو صراعات بين القطاعات الحكومية والخاصة وغير الهادفة للربح والمجتمعية[1]، وذلك كله يُشكل عوائق أمام التنفيذ السليم أو المرتجى للسياسة العامة الموضوعة.

5- تنفيذ السياسة العامة عملية ديناميةّ، تتفاعل فيها مجموعة عوامل حاسمة لنجاحها تتمثل بالاتصال بين المعنيين بإعدادها وتنفيذها، ومواقفهم، والمعلومات المتوفرة عن كل جوانب هذهِ السياسة، وكذلك التركيب البيروقراطي الموجود في الدولة، هذهِ العوامل في حال عدم تفاعلها بالشكل السليم تكون عائق كبير يحول دون التنفيذ المنشود لأي سياسة عامة يتم إقرارها، وإن لم يتسبب بضعف تنفيذها قد يؤدي احياناً إلى إفشالها، وهذا الأمر في الغالب يحدث في الدول النامية[2].

6- تشكل مسألة تفسير التشريعات والقوانين والقرارات عقبة أمام تنفيذها في حال وجود غموض في عدد من جوانبها أو اختلاف في تفسير بعضها من قبل الأطراف القائمة على التنفيذ مما يؤدي إلى إضاعة الكثير من الوقت وهدر المزيد من الجهد والموارد أثناء الجدال الحاصل حول تفسير وإزالة الغموض أو إنهاء الاختلاف قبل الوصول إلى مرحلة التنفيذ الفعلي وتحقيق الأهداف المرجوة للسياسة العامة.

(1) حسين أباظة (اشراف)، مصدر سبق ذكره، ص 64.

(2) Taiwo Makinde , Problems of Policy Implementation in Developing Nations: The Nigerian Experience , J.SoC.Sci.11(1),Obafemi Awolowo University , Nigeria , 2005 , P 63 , 64.

7- يضاف إلى ذلك التسرع في عملية التنفيذ الناتج عن ضغوطات السياسيين ولا سيما في أوقات الانتخابات فيكون عنصر الزمن في هذهِ الحالة عامل إعاقة في طريق التنفيذ الصحيح للسياسة العامة[1].

وليست المعوقات هي الوحيدة التي تطرح نفسها موضوعاً مهماً في عملية تنفيذ السياسات العامة في الميدان العملي، بل هناك شروط أو ضرورات لنجاح هذهِ العملية على أرض الواقع في حال توفرها وإمكانية تكييفها، وهي كما يأتي:

1- يجب أن تكون السياسة واضحة وأن يتم فهم وترجمة مقاصد السياسة العامة في قواعد التشريع والمبادئ التوجيهية بشكل واضح ومفهوم، بمعنى وضوح التفسير.

2- توفر الموارد والإمكانيات اللازمة للتنفيذ الفعال للسياسة وتكاتف الجهود من دون وجود منافسة بين المنظمات والأطراف القائمة على تنفيذها[2].

3- ينبغي أن تحدد السياسة بوضوح من يفعل ماذا؟ وكيف؟ اذ ينبغي ان تصدر توجهات واضحة وهياكل تنظيمية في العملية التشريعية.

4- ضرورة توفر قيادة فعالة ومعترف بها تمتلك الخبرة والمهارة وأن تلتزم بمبادئ وأسس هذهِ السياسة.

5- يجب أن تدعم المجموعات القاعدية النشيطة والمؤثرين في السياسة داخل الحكومة يدعمون مرحلة التنفيذ، وأهم هذهِ المجموعات المراكز الاستشارية وأطراف الرقابة التشريعية.

6- يجب أن تكون أهداف السياسة واضحة وقابلة للتنفيذ، يسهل فهمها من قبل جميع الأطراف المعنية.

---

(1) R.kent Waever , But Will It Work?: Implementation Analysis to Improve Government Perforamance , Issues in Governance Studies , Number 32 , The Brooking Institution , Washington. DC. , 2010 , P 3 – 4.

(2) Policy Implementation , Op tic.

7- ينبغي توفير الوسائل التقنية في الميزانية اللازمة للمدة الزمنية المطلوبة لتنفيذ المهمة وتحقيق الأهداف على وجه الخصوص، ويجب تأمين تمويل كاف لسياسة التخطيط في الوقت المحدد للتنفيذ.

8- ينبغي تقييم آثار السياسات في مدٍ محددة، إذ يتطلب الأمر أن يتم الأخذ بنظر الاعتبار مسألة نجاح أو فشل تحقيق الأهداف في وقت مبكر وإقرار التعديلات في الوقت المناسب لها[1].



(1) Wayne Hayes , op tic.

المبحث الثاني

الإدارة العامة وتنفيذ السياسات العامة

إنّ أمر العلاقة بين الإدارة العامة والسياسات العامة مهماً ولا يمكن فك الارتباط بينهما مهما حصل من جدال حول طبيعة ونوعية هذهِ العلاقة، فالجهاز الإداري بكل مكوناته هو الطرف الأساس المسؤول عن تجسيد السياسة العامة على أرض الواقع فضلاً عن الأطراف والجهات الأخرى.

ومن هنا تأتي الحاجة للتعرف أكثر على هذهِ العلاقة وفهمها ومضامينها وذلك يكون من خلال معرفة مفهوم الإدارة العامة والعلاقة بينها والسياسة العامة، والجهاز الإداري وعناصره كونه الطرف الرئيس في العملية التنفيذية وصولاً إلى التعرف على المنظمات الإدارية التي تقوم بالتنفيذ.

أولاً - مفهوم الإدارة العامة

يتكون المصطلح الإدارة العامة من كلمتين: الأولى هي "الإدارة" ومشتقة لغةً من كلمة أدار يدير، أي يخطط وينظم ويوجه ويراقب، ومأخوذة من كلمة "Administer" أي يدير، وهذا الفعل مشتق بدوره من أصل لاتيني هو "Adminitrare" أي يخدم ويساعد ويورد ويوجه[1]. والكلمة الثانية هي "العامة"، ويقصد بها أنها حكومية، تمييزاً للإدارة العامة عن أنواع الإدارة الأخرى[2].

وأسوة بباقي المفاهيم والمصطلحات في العلوم الإنسانية والاجتماعية فإن مصطلح الإدارة العامة ظهرت له العديد من التعريفات العلمية والقانونية واختلفت آراء الفقهاء والمختصين حول تحديده والاتفاق على تعريف مانع وشامل له.

(1) عبدالحميد بن عيشة، "العلاقة بين السياسة والإدارة في الجزائر"، أطروحة دكتوراهغير منشورة، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، عين بن عنكون، 2011/2010، ص 24.

(2) أغادير سالم العيدروس، مقدمة في الإدارة العامة (محاضرات)، (مكة المكرمة: جامعة أم القرى، بلا تاريخ)، ص 2.

يعود هذا الاختلاف وكثرة التعريفات إلى أن الإدارة العامة تتسم بالشمولية واختلاف الوظائف التي تقوم بها مثلما تعدد الاهداف التي تسعى إلى تحقيقها، فضلاً عن انها تقوم على أساس نشاط إنساني أو مجهودات مبذولة من الأفراد بغية الوصول إلى غايات معينة، ويرجع هذا التعدد في التعريفات إلى اختلاف المفاهيم والأفكار التي يعتنقها أصحابها، وتعدد العمليات الإدارية وتنوعها[1]، فظهرت اتجاهات ثلاثة في مجال تعريف الإدارة العامة، يمكن توضيحها بما يأتي:

الاتجاه الأول، يربط بين الإدارة العامة وتنفيذ السياسة العامة، ضمن هذا الاتجاه يعرف ليونارد د. وايت Leonard D. White الإدارة العامة بأنها: "كل العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة"، فيغطي هذا التعريف جميع الميادين العسكرية والمدنية والخدمية والإنتاجية والقضائية وغيرها. ويعرف دوايت والدو Dwight Waldo الإدارة العامة بأنها: "تنظيم وإدارة القوى البشرية والمادية لتحقيق الأهداف الحكومية"[2].

وهنا يركز أنصار هذا الاتجاه على الدور السياسي العام للإدارة التي تكون بنظرهم هي تنفيذ السياسة العامة بكل ما تشمله من إجراءات ونشاطات تقوم بها السلطة العامة من أجل تحقيق أهداف المجتمع، ابتداءً من إعداد صناديق الانتخابات إلى عمل السلطة التشريعية إلى تأليف الحكومة وقيام السلطة التنفيذية بممارسة أعمالها وإدارتها لجهاز الدولة الإداري[3].

بيد أنّ هذا الاتجاه يؤخذ عليه اهتمامه بالجانب الغائي للإدارة أو هدفها وهو تنفيذ السياسة العامة وأهمل الجانب العضوي لها، بمعنى لم يتطرق إلى مكونات وعناصر

---

(1) عبدالحميد بن عيشة، مصدر سبق ذكره، ص 24.

(2) مجدي عريف، "نظم المعلومات الإدارية ودورها في حل مشكلات الإدارة العامة (دراسة ميدانية على مديرية المالية في اللاذقية)"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة تشرين، كلية الإقتصاد،اللاذقية، 2008، ص 31.

(3) عبد الحميد بن عيشة، مصدر سبق ذكره، ص 29.

الإدارة العامة وهو ما يميزها عن الإدارات الأخرى، فضلاً عن ذلك فإن الإدارة العامة هي ليست الجهاز الإداري الوحيد المكلف بتنفيذ السياسة العامة، بل توجد هناك هيئات وأطراف أخرى لها مساهمة مؤثرة في مجمل عملية التنفيذ هذهِ(1).

الاتجاه الثاني، يربط بين الإدارة العامة والنشاط الإداري، يشير هذا الاتجاه إلى ضرورة ربط الإدارة العامة بالنشاط الإداري، فيُعرف جلادن Gladden الإدارة العامة بأنها: "هي التي تختص بالأنشطة الإدارية الحكومية". كما يُعرفها علي عبدالمجيد عبده بأنها: "النشاط الخاص بقيادة وتوجيه وتنمية الأفراد وتخطيط وتنظيم ومراقبة العمليات الخاصة بالعناصر الرئيسة في المشروع (عاماً أو خاصاً) لتحقيق أهدافه المحددة بأحسن الطرق وأقل التكاليف"(2).

وبحسب هذا الاتجاه فإن الإدارة العامة تنحصر في النشاط الإداري للسلطة التنفيذية، فالإدارة تهتم بدراسة النشاط الإداري الذي يقوم به موظفو الحكومة في قطاع السلطة التنفيذية للدولة من دون غيرها من السلطات، لتركز بذلك الإدارة العامة على ما يتعلق بنشاط السلطة التنفيذية من دون السلطتين التشريعية والقضائية، في حين أنه في الواقع فإن هاتين السلطتين يمكنهما ممارسة أعمال إدارية تدخل ضمن نطاق أعمال الإدارة العامة. وهذا ما يؤخذ على هذا الاتجاه لكونه يتأثر بالمفهوم الضيق للإدارة العامة الذي يسود في الدول ذات الازدواج القضائي، ولم يراعِ الأنظمة الأخرى وبخاصة الدول التي لا تقر مبدأ الفصل بين السلطات مثل الدول ذات نظام الحزب الواحد أو الدول الاشتراكية(3).

الاتجاه الثالث، يربط بين الإدارة العامة والأجهزة الإدارية، يُعرف شارل ديباش Charles Debbasch الإدارة العامة بأنها: "وسيلة إدارة الأعمال العامة وهي تتمثل في

(1) يُنظر: المصدر نفسه، ص 29.

(2) عبدالله بن حسين عبدالمجيد، مقدمة: في الإدارة العامة (محاضرات)، (مكة المكرمة: جامعة أم القرى، كلية العلوم الإقتصادية والمالية الإسلامية، بلا تاريخ)، ص 6.

(3) عبدالحميد بن عيشة، مصدر سبق ذكره، ص 30.

مجموعة المرافق التي تعمل على تحقيق الأهداف المرسومة أو المحددة بواسطة السلطة السياسية"، ويعرفها أحمد عبدالقادر الجمال بأنها: "جزء من علم الإدارة، إذ إن لعلم الإدارة ناحيتين: ناحية تتعلق بالإدارة العامة ويقصد بذلك الأجهزة التي يطلق عليها اسم الإدارة التي تقوم على شؤون المرافق العامة وتهيمن على مظاهر الحياة اليومية، ومن ناحية ثانية تتعلق بالإدارة الخاصة وتعني بذلك إدارة الأعمال والمشروعات الخاصة"[1].

وهنا جاء التركيز على ربط الإدارة العامة بالأجهزة الإدارية من خلال التطرق إلى فكرة المرافق العامة، وبالتالي الاعتماد على الجانب العضوي للإدارة العامة مع اهمال الجانب الموضوعي للعملية الإدارية، ما يعني قصور التعريفات التي تضمنها الاتجاه الثالث، ومن جانب آخر إن استعمال اصطلاح المرافق العامة يتطلب المزيد من التحديد لأن الخلاف مستمر في فقه القانون العام حول تحديد المقصود بالمرفق العام، والبحث عن معيار محدد له[2].

يتضح من التعريفات التي تبنتها الاتجاهات الثلاثة السابقة أنها ليست وافية للمعنى الدقيق لمصطلح الإدارة العامة، وأن التعريف الأكثر دقة يجب أن يتضمن نظرة شاملة لجميع جوانب الإدارة العامة الوظيفية والعضوية التي تتمثل بالعناصر الآتية:

1- الجانب الموضوعي، أي العملية الإدارية التي تشمل النشاطات: التخطيط والتنظيم والقيادة والتنسيق والرقابة.
2- الجانب العضوي، أي الجانب الإداري أو المنظمة العامة التي تقوم بالعملية الإدارية[3].
3- جانب الهدف أو محور السياسات العامة، ويتضمن تنفيذ السياسات العامة بكل ما يتضمنه من إجراءات ونشاطات[1].

---

(1) مجدي عريف، مصدر سبق ذكره، ص 32.

(2) عبدالحميد بن عيشة، مصدر سبق ذكره، ص 31.

(3) مجدي عريف، مصدر سبق ذكره، ص 33.

وهنا يمكن أن يكون تعريف الإدارة العامة بأنها: "نشاط علمي يرتبط بتنفيذ السياسة العامة للدولة وتحقيق أهدافها بأكبر قدر ممكن من الكفاءة والفاعلية من خلال أداء الوظائف الإدارية (التخطيط والتنظيم والتنمية الإدارية والتوجيه والتنسيق والرقابة) بواسطة منظمات عامة (حكومية) طبقا لِأسلوب يعمل على إشباع أغراض اجتماعية محددة"[2].

ويمكن تعريف الإدارة العامة أيضاً بـ "ذلك النشاط الذي تتولاه منظمة عامة ويقوم على تنظيم وإدارة القوى البشرية والمادية من أجل تحقيق الأهداف العامة وتنفيذ السياسات العامة للدولة"[3].

علاوة على كل ما سبق فإن مفهوم الإدارة العامة الحديث يمثل اتجاهاً لفهم هذه الإدارة بطريقة نظامية مفتوحة تركز على تغير إيجابي في القيم والمبادئ والمفاهيم والممارسات الإدارية العامة وتؤكد مفهوم الخدمة العامة وديمقراطية الإدارة والمرونة والعدالة الاجتماعية والجودة الشاملة والتخطيط الاستراتيجي[4]. وأما عن أهم مبادئ الإدارة العامة الحديثة فيمكن إيجازها بالآتي[5]:

1- الشرعية القانونية، أي قيام مختلف النشاطات العامة على أسس قانونية محددة.

2- المؤسسية، وتعني الارتكاز على أطر العمل المؤسسي والإجراءات والقواعد المنظمة لكافة العلاقات والحقوق والواجبات والسلطات في التعامل مع القضايا العامة كافة وهي عكس الشخصنة.

---

(1) سعيد عبده سعيد الشدادي ولبيب شائف محمد، "واقع الإدارة العامة في اليمن واتجاهات تطويرها"، بحث في ندوة **"التحديات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الراهنة التي تواجه اليمن"**، مركز الدراسات والبحوث اليمني ، صنعاء ، 16 كانون الثاني 2013، ص 6.

(2) عبدالله بن حسين عبدالمجيد، مصدر سبق ذكره، ص 7.

(3) مجدي عريف، مصدر سبق ذكره، ص 32.

(4) نائل عبد الحافظ العواملة، مصدر سبق ذكره، ص 10.

(5) المصدر نفسه، ص 11 – 13.

3- المسؤولية والمسائلة العامة، وتعني الالتزام الأخلاقي والقانوني بالواجبات والحقوق وإمكانية المحاسبة القانونية عن التصرفات العامة.

4- النظر للوظيفة كخدمة عامة وليس مجرد ممارسة للسلطة والنفوذ الشخصي.

5- اعتماد الكفاءة والجدارة، أي تطبيق القوانين والمعايير الموضوعية في الاختيار والتعيين والتعامل مع كافة القضايا.

6- مهنة الإدارة، وذلك بِعدّها مهنة متخصصة قائمة على قواعد وأسس فنية ومهنية وسلوكية محددة.

7- الجودة الشاملة، أي السعي نحو التميز في الأداء، والارتقاء المتواصل بالأداء الحكومي.

8- نظرة مفتوحة للمستقبل، وتعني الاهتمام بمستقبل الإدارة العامة ودورها المتغير والاستعداد لهذا المستقبل من خلال التخطيط الاستراتيجي.

ثانياً - علاقة الإدارة العامة بالسياسات العامة

حصلت العديد من المحاولات من قبل عدد من رجال الإدارة وفقهاء القانون من أجل الفصل بين السياسة والإدارة بغية إبعاد الأخيرة عن أي تأثيرات سياسية من الممكن أن تؤثر في مجال عملها المرسوم، بيد أن الفصل بينهما لا يعد كونه نسبياً لأن الإدارة لا تستطيع أن تبقى بمنأى عن السياسة لأن كل شيء في الحكومة سياسي مثل الأحزاب وجماعات المصالح وحتى المواطن والموظف يقع تحت تأثيرات السياسة. الأمر الذي نتج عنه نوع من التداخل العضوي والموضوعي بين السياسة والإدارة، فيكون التداخل عضوياً من خلال التداخل بين الجهاز السياسي والجهاز الإداري، ويكون موضوعياً من خلال التداخل بين النشاط الإداري والنشاط السياسي الذي تنتج عنه المؤسسة الحكومية[1].

---

(1) يُنظر: عبد الحميد بن العيشة، مصدر سبق ذكره، ص 58.

وبالرغم من وجود شيء من الاختلاف من الناحية المفاهيمية بين الإدارة والسياسة، فالواقع العملي لتحديد العلاقة بينهما في غاية الأهمية والتفريق بينهما في غاية الصعوبة، والسبب يكمن في طبيعة الارتباط الجوهري فيما بين الاثنين، فيمكن تحليل الأمر إلى عنصرين متتاليين من الأسبقية الزمنية وهما اتخاذ القرار وتنفيذه، فالتنفيذ يلي صنع السياسة العامة، والإدارة العامة تهدف إلى إدارة أهداف السياسة العامة وتنفيذ قراراتها ومخرجاتها، الشيء الذي يجعل من الإدارة العامة أداة طيعة بيد السياسيين وصناع القرار، من خلال حث رجال الإدارة الفنيين التي توكل لهم مهمة تنفيذ سياسة الدولة العامة وتترك الحكومة للإدارة قدراً مناسباً من الحرية في اختيار السلطة التقديرية لكي تستطيع أن تؤدي وظائفها بشكل مناسب[1].

ويظهر التداخل والتشابك والترابط بين وظائف السلطات العامة في الدولة بمجالي السياسة العامة والإدارة العامة في الجوانب الآتية[2]:

1- تضع السلطة التشريعية القوانين بناءً على اقتراحها من قبل السلطة التنفيذية التي تتولى لاحقاً مهمة تطبيقها بعد تفسيرها مما يمنحها سلطة تقديرية كبيرة في فهم وتفسير وتطبيق السياسات العامة بالشكل الذي تراه مناسباً لاجتهادها المهني والقيمي.
2- تمتلك السلطة التنفيذية دوراً مهماً في عملية إعداد مشاريع القوانين للسلطة التشريعية، وربما تمر هذهِ المشروعات بمراحلها الدستورية المطلوبة من دون تعديلات تذكر مما يدل على تأثيرها الحيوي في مجال السياسة العامة للدولة.
3- تمتلك السلطة القضائية سلطة تقديرية وتقريرية في ميدان تفسير وتطبيق القوانين وفقاً لاجتهادها الموضوعي والمهني الأمر الذي يؤشر مشاركتها الفاعلة في رسم السياسات العامة.

---

(1) أحمد طيلب، مصدر سبق ذكره، ص 15.

(2) يُنظر: نائل عبد الحافظ العواملة، مصدر سبق ذكره، ص 7-8.

4- الاختيار القيمي عملية مستمرة ومتصلة تتضمن حيازة القوة والتأثير على مختلف الأصعدة والمراحل التشريعية والتنفيذية مما يعني التداخل والتشابك والفصل الوظيفي المرن بين السلطات الحكومية.

وليس هذا التداخل فحسب ما يؤشر العلاقة بين الإدارة والسياسة بل إن السياسة العامة لا تصنع إلاّ بفعاليات المؤسسات الحكومية وإجراءاتها المختلفة من نظام سياسي إلى آخر، على إنها تعبر عن اتجاه العمل السياسي للجهاز الإداري، ما يؤكد أهمية هذا الجهاز في النظام السياسي، بحيث تترابط السياسة والإدارة لتنفيذ أهداف القيادة في عملية التغيير الشامل والتنمية السريعة، ما يعني أهمية دور الإدارة في حياة المجتمع، وهنا لا بد من التزام الأجهزة الإدارية بالسياسة العامة للدولة وأهدافها عن فهم وقناعة بما يسمح لها أن تعبر عن تلك السياسة وتخضع لها بما يضمن حصانتها من الاعتراض والانحرافات البيروقراطية[1].

وكذلك فإن الجهاز الحكومي والجهاز الإداري من الناحية التنظيمية جهاز واحد في مجال الإدارة، ومن الناحية العضوية فإن أعضاء الحكومة (الوزراء) حين يقومون برسم السياسة العامة للدولة فهم في الوقت نفسه رجال إدارة، وبذلك ليس المقصود بالجهاز الإداري هنا السلطة التنفيذية المحددة في القانون الدستوري والقانون الإداري ولكن المقصود به يشمل في الواقع الحكومة والإدارة معاً ومنه يتحقق الارتباط بين السلطة السياسية والسلطة الإدارية الذي يتمثل في الحكومة التي تشكل حلقة الوصل بين السياسة والإدارة[2].

وتبدو الإدارة العامة أداة تنفيذ للسياسات العامة، إذ إن السياسة العامة من دون تنفيذ تقوم به الإدارة العامة تصبح سياسة ادعائية وليست فعلية، فيقع على عاتق الإدارة العامة مسؤولية تحويل السياسات من تشريعات ورقية إلى إجراءات عملية تتجسد على أرض الواقع بغية تحقيق الاهداف المطلوبة. وتشكل السياسة العامة بمثابة استجابة للمشكلات المدركة أو المستشعرة على المستويات العليا في

(1) اسراء علاء الدين نوري، مصدر سبق ذكره، ص 26.

(2) عبدالحميد بن عيشة، مصدر سبق ذكره، ص 32.

الدولة، إذ إن معظم نشاطات هذهِ الاستجابة تجري في مكاتب الإدارة العامة وأجهزتها المعنية باستلام طلبات وإلتماسات المجتمع للدفع والتأثير على الحكومة من أجل قيامها بأي فعل إزاء هذه الطلبات[1].

إن الإدارة العامة ما هي إلا جزءٌ مهمٌ من البناء المؤسسي للدولة الذي يتحمل مسؤولية تنفيذ السياسات العامة، وعند تفسير تأثير البيروقراطية والتكنوقراطية على معترك السياسة يظهر جلياً الصلة بين الإدارة والسياسة، ولهذا السبب قيل إن الإدارة العامة تحظى بإهتمام السياسيين، كما ان السياسة العامة تُعد مجالاً حيوياً للنفوذ من قبل الإداريين ومجالاً للمناورة وكسب التأييد، أي بين السياسيين كنواب ووزراء وخبراء وبين الإداريين الذين يشاركونهم في رسم أهداف السياسة العامة، وبذلك فالصلة وثيقة بين الإدارة العامة والسياسة العامة إلى درجة أن أحدهما يفقد ماهيته بدون الآخر رغم واقعية تباين النشاط الإداري في تنفيذ الأهداف وطبيعة العمل السياسي المعقد في رسم السياسات العامة[2].

وهنا يمكن القول إن الصفة الهامة للإدارة العامة هي طبيعتها السياسية، لذلك لا يمكن إهمال الاعتبارات السياسية والاجتماعية عند اتخاذ القرارات الإدارية[3].

وأن الإدارة العامة لها ارتباط طبيعي بالسياسة العامة للدولة حتى إنّ هناك من يعرفها من وجهة نظر حديثة على أنها: "علم وفن وصنع وتنفيذ السياسة العامة"[4].

ثالثاً - الجهاز الإداري وتنفيذ السياسات العامة

يرتبط الجهاز الإداري ارتباطاً وثيقاً بمجمل عملية تنفيذ السياسات العامة في مختلف الأنظمة السياسية وإن كانت أهمية ووثاقة هذا الارتباط تختلف بحسب نوع النظام السياسي المطبق في هذهِ الدولة أو تلك، حتى إنّ أثر السياسة العامة يظهر بوضوح من

(1) أحمد طيلب، مصدر سبق ذكره، ص 15.
(2) أحمد طيلب، مصدر سبق ذكره، ص 16.
(3) مجدي عريف، مصدر سبق ذكره، ص 37.
(4) عبدالله بن حسين عبدالمجيد، مصدر سبق ذكره، ص 8.

خلال الجهاز الإداري الموجود، مما يؤكد أهمية وخطورة الجهاز الإداري في منظومة النظام السياسي للدولة، وبشكل خاص في الدول النامية لارتباط تلك السياسات العامة بتخطيط وتنظيم التنمية بالدولة، وهي ذات تأثير مباشر على مصالح المواطنين[1].

والمقصود بالجهاز الإداري هو: "مجموعة أنماط سلوكية للأفراد (العاملين في جهاز الدولة) وللجماعات (الوحدات التنظيمية المختلفة في الجهاز الإداري) مترابطة فيما بينها بموجب ضوابط سلوكية رسمية (القوانين واللوائح والأوامر والتعليمات الرسمية ذات العلاقة) وغير رسمية (العادات والتقاليد والأعراف... الخ ذات الأثر في هذا المجال) معينة وموجهة لتحقيق أهداف محددة متعلقة بتنفيذ سياسات الدولة ضمن الإمكانات المالية والبشرية المتاحة"[2].

ويمتلك الجهاز الإداري دور ممارسة مجموعة من الوظائف لها طبيعة مرفقية وخدمية ووظائف إنتاجية ووظائف محلية وإقليمية، وهذهِ المجموعة من الوظائف يتم الإفصاح عنها من خلال السياسات العامة ومن خلال توجهات النظام السياسي الحاكم. ويمارس الجهاز الإداري أيضاً مهام تتعلق بتنفيذ القوانين وتنفيذ القواعد والتعليمات واحتكار جانب المخرج من النظام السياسي، فضلاً عن التأثير في عملية صنع السياسة العامة، وكل ذلك نتيجة لارتباط الجهاز الإداري الوثيق بالسلطة التنفيذية مما جعله جزءاً هاماً من السلطة التنفيذية في الدولة[3].

وتحدد السلطة السياسية أهداف الجهاز الإداري في الدولة بشكل اعتيادي وبناءً على فلسفة النظام السياسي القائم، وبالرغم من ذلك تتاح الفرصة للجهاز الإداري

(1) علي محمد إبراهيم كردي، السياسة العامة، في:
http://kenanaonline.com/users/alikordi/posts/536771

(2) وصال نجيب العزاوي، مبادئ السياسة العامة، مصدر سبق ذكره، ص 68.

(3) خليل حسين، المؤسسات الرسمية والأهلية وعملية صنع السياسات العامة، في:
http://drkhalilhussein.blogspot.com/2013/05/blog-post_31.html

للمشاركة الفعلية والواقعية في تحديد هذهِ الأهداف[1]، وتكون هذهِ المشاركة من خلال ثلاث طرق أساسية تتمثل بما يأتي[2]:

1- يشارك الجهاز الإداري السلطة السياسية في الدولة بعملية تحديد الأهداف من خلال تزويدها بالمعلومات الفنية الأولية اللازمة لتحديد الأهداف العامة في الدولة.

2- يقوم الجهاز الإداري بمهمة تزويد السلطة السياسية بالمعلومات الفنية عن ردود الفعل الإيجابية أو السلبية التي تظهر خلال عملية تحقيق الأهداف المرسومة، سواء كانت هذهِ الردود صادرة عن البيئة الإدارية الداخلية لنفس أجزاء الجهاز الإداري أو كانت صادرة عن البيئة الخارجية المحيطة به.

3- تكون مشاركة الجهاز الإداري في تحديد وصياغة أهداف الدولة الرسمية بواسطة ترجمة وتجسيد هذهِ الأهداف انطلاقاً من الإجراءات والواجبات المطلوبة في العمل بغية تنفيذها.

وبذلك تتضح أهمية مشاركة ودور الجهاز الإداري في مجمل النظام القائم في الدولة سواء في عملية تحديد الأهداف أو عمليات صنع السياسة العامة أو تنفيذها، إذ يكون دور الجهاز الإداري مهماً وحيوياً في عملية التنفيذ وليس بمقدور أي نظام سياسي في الوقت الحاضر أن يستغني عنه، كون الجهاز الإداري يشكل العصب الرئيس في الدولة الحديثة، وهو المنفذ الأكثر فاعلية للأهداف التي تصنعها السلطة السياسية، الأمر الذي حتم تنظيم العلاقة بين الجهاز الإداري وسلطته وبين السلطة السياسية في الدول الحديثة وفق القواعد القانونية النابعة من الإدارة الاجتماعية من أجل تحقيق أهداف المجتمع السياسي، فيكون الجهاز الإداري في الأنظمة السياسية الحديثة

(1) وصال نجيب العزاوي، **مبادئ السياسة العامة**، مصدر سبق ذكره، ص 68.

(2) يُنظر: المصدر نفسه، ص 69.

مسؤولاً عن العديد من المسائل ذات الصلة بالتنظيم والتفسير والتطبيق للسياسات العامة والتشريعات الصادرة عن الهيئة التشريعية في الدولة[1].

فمن ناحية التنظيم يتطلب وجود الجهاز الإداري اللازم للتنفيذ، مما يؤكد على ضرورة الاتصال المستمر بين الجهاز الإداري والمسؤولين عن رسم السياسة من جهة، والمستفيدين منها والمطالبين بإطاعتها من جهة أخرى. ومن ناحية التفسير، ترتبط المسألة بكون العملية السياسية ليست مجرد إصدار قانون أو قرار لرسم السياسة العامة، وإنما تشمل عملية التنفيذ برمتها، فنجاح تطبيق السياسة العامة يحتاج إصدار تعليمات واضحة للإداريين التنفيذين تحدد الأعمال الواجب القيام بها، وكيفية القيام بها، فعدم وضوح هذهِ التعليمات يتسبب بتفسير التشريع بشكل لا يتناسب مع الهدف من تشريعه، أما من ناحية التطبيق فيشير إلى قيام الجهاز الإداري فعلاً بأداء الأعمال ملتزماً في ذلك بالخطط والبرامج والخطوات والتعليمات الإجرائية التي تُعد في مرحلة التفسير. وعملية التطبيق هي عملية ديناميكية تشكل امتداداً ونتيجةً طبيعيةً لأنشطة التنظيم والتفسير[2].

ومن غير المتوقع أن تمر عملية تنفيذ السياسات العامة من قبل الأجهزة الإدارية بسهولة وبدون أن تواجه معوقات أو عرقلة، إذ إن هناك العديد من الصعوبات أو المعوقات التي تعترض الجهاز الإداري أثناء قيامة بمسؤولية التنفيذ يتمثل أهمها بما يلي[3]:

1- تعدد وكثرة القوانين والتشريعات التي تحكم عمل الجهاز الإداري، فالقطاعات أو المجالات التي تحكمها قوانين وتشريعات عديدة تؤدي إلى عدم إلمام القائمين بتنفيذ السياسات بهذهِ القوانين.

---

(1) خليل حسين، المؤسسات الرسمية والأهلية وعملية صنع السياسات العامة، مصدر سبق ذكره، ص 9.

(2) خليل حسين، المؤسسات الرسمية والأهلية وعملية صنع السياسات العامة، مصدر سبق ذكره، ص 9.

(3) طه محمد عبدالمطلب، آليات التنفيذ ومحاور التطوير، في:
http://www.ahram.org.eglarchive/2001/2/27/FILE2.HTM

2- يؤدي نقص الخبرة والكفاءة الوظيفية في مجال تعامل العاملين مع الجمهور إلى الحدّ من حركة تنفيذ السياسات العامة، فوجود صعوبات تتعلق بالتعامل اليومي مع المواطنين ترجع في أغلبها إلى نقص التدريب الذي يؤهل الأفراد القدرة على العمل وفقاً للمعدلات الزمنية القياسية له.

3- الصعوبات المالية، وتتمثل في نقص التمويل المطلوب لصيانة المعدات والآلات الرأسمالية، الأمر الذي يؤدي إلى صعوبة تنفيذ إجراءات العمل الذي تقوم به الوحدات الإدارية.

ولكن هذهِ الصعوبات أو المعوقات التي تواجهها الأجهزة الإدارية تختلف من نظام سياسي إلى آخر مثلما يختلف تأثير كلٍ منها عن الأخرى في النظام السياسي الواحد.

أما دور الجهاز الإداري في تنفيذ السياسات العامة وتحقيق المصلحة والمنفعة العامة فيتباين بتباين الأنظمة السياسية، ويتوقف ذلك على دور هذا الجهاز في أي مؤسسة من مؤسسات النظام السياسي وعلى نوعية العلاقة القائمة بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية فيما إذا كانت قائمة على التوازن أو التنازع في الاختصاص، بالإضافة إلى مكانة الجهاز الإداري في المجتمع والكيفية التي يعمل بها لتحقيق متطلبات المجتمع[1].

وتختلف هياكل التنظيمات للإدارات التنفيذية المعنية بتنفيذ السياسة العامة من نظام سياسي إلى آخر وقد حدّد ريتشارد ألمور Richard Almor أربعة نماذج رئيسة – مؤسسية مختلفة، يتميز كل نموذج منها بطريقة معينة خاصة به تتم بها عملية تنفيذ السياسات العامة[2]. ويمكن إيجاز هذهِ النماذج بما يأتي[3]:

---

(1) يُنظر: خليل حسين، المؤسسات الرسمية والأهلية وعملية صنع السياسات العامة، مصدر سبق ذكره، ص 9-11.

(2) بارة سمير، السياسات العامة: دراسة في المفاهيم والفواعل، مصدر سبق ذكره، ص 15.

(3) يُنظر: المصدر نفسه، ص 15. وللمزيد عن نموذج العملية البيروقراطية يُنظر:
- Robbie Waters Robichau and Laurence E. Lynn Jr. , The Implementation of Public Policy: Still the Missing Link , The Policy Studies Journal, Vol. 37, No. 1, 2009 , P28-20.

1- نموذج إدارة النظم، عملية تنفيذ السياسات العامة من خلاله هي عبارة عن نشاط موجه ومنظم وذي أهداف مقصودة.
2- نموذج العملية البيروقراطية، يقوم على ان تنفيذ السياسة العامة يكون عملية قائمة على أساس عملية روتينية واسعة للسيطرة والتحكم المستمر على حرية التصرف.
3- نموذج التطوير التنظيمي، يشير هذا النموذج إلى أن عملية تنفيذ السياسة العامة، تتصف بمشاركة المنفذين في تشكيل السياسات، فهي من اختصاصهم وتعود إليهم بالدرجة الأولى.
4- نموذج الصراع والمساومة، ان عملية التنفيذ من خلال هذا النموذج هي محصلة الصراع والمساومات الحاصلة داخل الأجهزة التنفيذية وخارجها.

ومع ذلك فمهما اختلفت النماذج في الأجهزة الإدارية إلى أن المطلوب منها هو تنفيذ السياسة العامة وتحقيق أهداف المجتمع، ولكي تقوم بذلك فإنها بحاجة إلى جهات أو مؤسسات فاعلة داخل هذهِ الأجهزة تقوم بهذهِ المهمة وتتحمل مسؤولية إنجازها، وهنا يأتي دور المنظمات الإدارية.

ومنظمات الإدارة العامة أو منظمات تنفيذ السياسات العامة هي أركان الجهاز الإداري الذي يخضع لرقابة الحكومة، مما يتطلب من هذهِ الحكومة ان تضع للجهاز الإداري أهدافاً واضحةً ومفهومةً، وان تكون تلك الاهداف واقعية وضمن امكانات الجهاز الإداري المتاحة، اذ ان مجال تطبيق الاهداف العامة للمجتمع والدولة هو الاجهزة الإدارية المتاحة للدولة لإحداث التغيير الاجتماعي والاقتصادي المطلوب في المجتمع، وبذلك يمكن تحديد اهداف منظمات الادارة العامة المستمدة من مفهوم الصالح العام بصفة مبدئية[1].

(1) علي محمد ابراهيم كردي، مفهوم الادارة العامة، في:
http://kenanaonline.com/users/alikordi/posts/535686

وتتسم منظمات الادارة العامة بمجموعة خصائص يمكن إيجازها بما يأتي[1]:

1- إنها تنظيمات اجتماعية رسمية تقوم على فكرة العمل الجماعي.

2- إنها تتكامل في بناءها مع النظام الام وهو المجتمع.

3- إنّ اهدافها ترتبط مباشرةً بصالح العام.

4- تعتمد في حركتها على التفاعل المستمر مع عناصر البيئة بأبعادها المختلفة.

5- تعتمد على التأييد والدعم المستمر من الموارد المتاحة للسلطة العامة الحاكمة.

أمّا عن انواع منظمات الادارة العامة القائمة بمهمة تنفيذ السياسة العامة فإنها تندرج تحت أحد ثلاثة أنواع اساسية تكاد توجد في جميع النظم الإدارية في الدول المعاصرة، وهي كما يأتي:

1- المنظمات المصلحية، وهي المنظمات التي تقع على عاتقها مهمة تحقيق أهداف السياسة العامة ذات الطابع المرفقي والخدمي. وتعد منظمات المصلحة الحكومية اقدم وأهم منظمات الجهاز الإداري، وتأخذ مسميات عديدة في النظم الإدارية المعاصرة، مثل: الوزارة، الدائرة / الادارة، المكتب، وتتصنف هذه المنظمات بكونها نمط التنظيم التقليدي للجهاز الإداري، واختصاصها الاساس يتعلق بإدارة المرافق والخدمات العامة محققة بذلك احد اهم اهداف السياسة العامة وهو التطور والاستقرار الاجتماعي وتدعيم التنمية الاقتصادية بواسطة تطوير وادارة البنية الاساسية والبنية البشرية.

ويبرز وجود المصلحة الحكومية اهم وظائف الجهاز الإداري وليس اقدمها فقط، بحيث تشكل مجموعة الاهداف التي تحققها امراً حيوياً ومهماً لتحقيق الاستقرار السياسي والاجتماعي في الدولة، فضلاً عن أنها تمثل اهم متطلبات التنمية الاقتصادية، يضاف إلى ذلك ان قيادات المنظمات المصلحية هم اقرب المسؤولين والمستشارين للقيادات السياسية العليا واكثر إدراكاً ومعرفة والماماً بتوجهات السياسة العامة. وتشكل المنظمات المصلحية المرتبة العليا من المنظمات الإدارية العامة اذ غالباً

(1) المصدر نفسه.

ما تكون منظمات الجهاز الإداري الاخرى (المؤسسات العامة والمحليات)، تعمل تحت درجة أو اخرى من درجات الاشراف والتوجيه من المؤسسات المصلحية[1].

2- المؤسسات العامة، وهي المؤسسات التي تحقق اهداف السياسة العامة ذات الطابع الاجتماعي، ويشكل وجودها في الجهاز الإداري أحد أوجه التطور المهمة في وظائف الحكومة العامة المعاصرة ودخول السياسة العامة في ميادين عمل جديدة. وهذا التطور ظهرا جلياً منذ نهاية الحرب العالمية الثانية وان كانت ملامحه الأولى أسبق من هذا الوقت حينما تبينت منذ الازمة الاقتصادية العالمية في أواخر عقد العشرينيات من القرن الماضي. وهذا التطور يؤشر قيام الحكومات المعاصرة بمهمة ادارة قسم من الاعمال (أو كلها) الانتاجية أو الاقتصادية أو الصناعية لتحقيق اهداف انمائية أو للحفاظ على الاستقرار الاقتصادي أو لسد ثغرات في هيكل الاقتصاد القومي تعجز امامها المؤسسات الاهلية[2].

وتبرز المؤسسة العامة في نمطها التنظيمي ملامح مشتركة بين النمط المصلحي من ناحية ونمط إدارة الاعمال من ناحية اخرى، اذ ان المؤسسة العامة نمط تنظيمي يأخذ الصالح العام عند سعيه لتحقيق اهداف ذات طبيعة انتاجية وهو في الوقت نفسه يتبع اساليباً إداريةً غير مصلحية في سعيه لذلك. وتخضع المؤسسات العامة لقرارات وتوجيهات الحكومة من اجل ضمان تحقيق الصالح العام، ولكن بصورة تسمح لها بالتمتع بقدر من الاستقلالية المالية والإدارية، بشكل يجعلها اقرب في تنظيمها وفي ادارتها إلى مؤسسات الاعمال الاهلية منها إلى المنظمات المصلحية الحكومية، وللمؤسسات العامة مسميات عديدة مثل: شركة، وهيئة، ومؤسسة، وصندوق، ومجلس... الخ. بيد أنّ جميعها يعكس تطوراً مهماً في النظم السياسية والإدارية، وأصبح هذا التطور إحدى

(1) يُنظر: احمد رشيد، شكل التنظيم الحكومي في إطار السياسة العامة، في: علي الدين هلال (محرر)، **تحليل السياسات العامة – قضايا نظرية ومنهجية**، (القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1988)، ص 119 – 120.

(2) يُنظر: نور الدين دخان، مصدر سبق ذكره، ص 76 – 77.

سمات العصر ويبرز النمو الكبير في وظائف الجهاز الإداري وتنوعها والتدخل المباشر من الحكومة في العديد من القضايا والمسائل أهمها الانتاج والاقتصاد(1).

3- المؤسسات المحلية، وهي المؤسسات أو المنظمات التي تحقق اهداف السياسات العامة في مناطق الدولة واقاليمها المختلفة، وتأخذ المنظمات أو المؤسسات المحلية اشكالاً عديدةً مثل: محافظة، بلدة، مدينة، ناحية... الخ، ولها مستويات متعددة تأخذ شكلاً هرمياً متدرجاً من مركز الدولة أو عاصمتها إلى مناطقها الجغرافية ومجتمعاتها المحلية المختلفة، وهي ليست حديثة النشأة كالمؤسسات العامة بل هي قديمة ودائمة في التنظيم الإداري عبر القرون، بيد أنها تتشابه مع المؤسسات العامة في الوقت الراهن من حيث كونها تعبر عن تطور في وظائف الحكومة مفاده زيادة الاهتمام بمناطق الدولة المختلفة، ورغبة الحكومات المعاصرة في توصيل المزيد من الخدمات والمشروعات الانمائية للمجتمعات المحلية، مع مساندة كبيرة لاتجاهات منح المجتمعات المحلية حق المشاركة في صنع القرارات التي تصدرها المستويات العليا، فضلاً عن الاستفادة من الطاقات والموارد المتوفرة لدى المجتمعات المحلية في دعم ومساندة برامج التنمية التي تخططها وتديرها المستويات العليا في المركز(2).

وتُقسم المؤسسات المحلية على شكلين: الأول، شكل تنفيذي يتمثل بنقل سلطة التنفيذ قدر الامكان إلى الوحدات الإدارية القائمة في المناطق المحلية من ضمان الشرعية والكفاءة التنفيذية. والثاني، شكل تمثيلي يكون التركيز فيه على اتاحة الفرصة للمجتمعات المحلية للتعبير عن وجهة نظرها في ادارة شؤونها وفي تدعيم وتنمية مواردها الذاتية المتاحة(3).

---

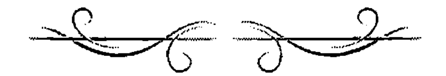
(1) احمد رشيد، "شكل التنظيم الحكومي في إطار السياسة العامة"، مصدر سبق ذكره، ص 121.

(2) يُنظر: احمد رشيد، "شكل التنظيم الحكومي في إطار السياسة العامة"، مصدر سبق ذكره، ص 120 – 122.

(3) نور الدين دخان، مصدر سبق ذكره، ص 78.

وكل هذه المنظمات بمختلف أنواعها تديرها سلطة تحددها القوانين واللوائح بصفة شبه قاطعة وعادة تركز السلطة الرسمية في قمة التنظيم، اذ تضع ضوابطاً للمحافظة على هذا النمط من المركزية لإلزام باقي أجزاء التنظيم للتصرف في إطار تلك الضوابط، وتتنوع هذه السلطة بين سلطة ادارية، وسلطة استشارية، وسلطة وظيفية[1].

وان المنظمات الإدارية ومجمل الجهاز الإداري المعاصر تؤدي مجموعة وظائف تعكس التطور الكبير الحاصل في وظائف الحكومات المعاصرة التي تعبر عنها السياسات العامة في تنوع اهدافها واتساع مدى اهتمامها ونطاق أنشطتها، وتشمل وظائف المنظمات الإدارية: مجموعة وظائف ذات طبيعة مرفقية وخدمية، ومجموعة وظائف تشمل وظائف انتاجية، ومجموعة ثالثة تتضمن وظائف اقليمية ومحلية[2].



(1) علي محمد إبراهيم كردي، مفهوم الإدارة العامة، مصدر سبق ذكره.

(2) يُنظر: احمد رشيد، "شكل التنظيم الحكومي في إطار السياسة العامة"، مصدر سبق ذكره، ص 122 – 123.

الفصل الرابع

تحليل وتقييم السياسات العامة

- المبحث الأول : عملية تحليل السياسات العامة
- المبحث الثاني : عملية تقييم السياسات العامة

الفصل الرابع

تحليل وتقييم السياسات العامة

يتضمن هذا الفصل دراسة عمليتين مهمتين من عمليات السياسات العامة يمكن من خلالهما سبر أغوار أي سياسة عامة يتم اعتمادها وذلك عبر دراستها وتحليلها ابتداءً من طرحها كفكرة ومرورها بالصياغة والاقرار وصولاً إلى تنفيذها ومعرفة مدى اهميتها والحاجة لها، وهل كان طرحها واقرارها سهلاً ام معقداً؟ وهل حققت اهدافها في معالجة القضية أو المسألة التي تهتم بها؟ والكلف التي احتاجتها، وتحليل كل ذلك بشكل دقيق بغية وضع تقييم موضوعي وشامل لهذه السياسة أو تلك ومعرفة ما إذا كانت هنالك ضرورة للاستمرار بتطبيقها أو التخلي عنها، وهما:

- **عملية تحليل السياسات العامة**
- **عملية تقييم السياسات العامة**

المبحث الأول

تحليل السياسات العامة

يُعد موضوع تحليل السياسات العامة من الموضوعات التي تحظى بأهمية كبيرة سواء في المجال العلمي المتضمن لإعداد وصنع وتنفيذ السياسة العامة أو المجال الأكاديمي الذي يهتم بدراسة حقل السياسات العامة، كون ميدان التحليل يرتبط بالمجالين لحاجة بعضها بعضاً.

وللتعرف اكثر على ميدان أو مجال تحليل السياسات العامة يقتضي الأمر دراسته من خلال الجوانب الآتية:

أولاً - مفهوم تحليل السياسات العامة

تظهر أدبيات تحليل السياسيات العامة كماً من الاجتهادات حول حالة الحقل: الممارسات والمسميات، وسبب ذلك هو كثرة المحاور العلمية والروافد التجريبية له، فتسمى هذه الممارسة تارةً تحليل السياسات العامة، وتارة أخرى دراسات السياسات العامة، وثالثة تطور نظام صنع السياسات، ورابعة تسمى النصح حول البدائل[1].

ويقصد بكلمة تحليل بمعناها العام الذي يتمثل في توظيف الفكر والرأي لتحليل السياسات المطبقة إلى مكونات وتصميم ووضع السياسات ويندرج التحليل من مجرد إلقاء الضوء على مشكلة ما إلى تقييم الاستراتيجيات التي توضع لمواجهتها، وعند ربط مصطلح التحليل بمصطلح السياسة العامة يظهر مصطلح تحليل السياسة العامة[2].

---

(1) فاطمة الربابعة، "تحليل السياسات العامة في الاردن: نظرة تحليلية في الممارسة"، في: سلوى شعراوي جمعة (تحرير)، **تحليل السياسات العامة في الوطن العربي**، (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2004)، ص 131.

(2) عبد القادر سعيد عبيكشي، "المستوى القيمي في تحليل السياسة العامة الوطنية: دراسة في إلزامية التفعيل والتصويب"، الملتقى العلمي الأول: **السياسة العامة ودورها في بناء الدولة وتنمية المجتمع**، 26-27 نيسان 2009، ص 2.

الذي تم وضع تعريفات متعددة له من قبل الفقهاء والمختصين والمهتمين بدراسة السياسات العامة.

اذ يرى السيد ياسين أن تحليل السياسة العامة بمعناه الدقيق هو: "توضيح الاثار التي يمكن أن تترتب على اختيار حل أو عدة حلول سواء تم ذلك بطريقة قبلية أو بعدية"، ومعنى ذلك أن تحليل السياسات يتنبأ في حالة التحليل القبلي بالآثار المتوقعة وقد يحدد في حالة التحليل البعدي آثار هذه السياسات(1).

ويعرف محمد محمود ربيع واسماعيل صبري مقلد تحليل السياسات العامة بـ: "أنها تهتم بالتركيز على المشكلات القابلة للحل، والتركيز على التنفيذ واستخدام المعرفة، والتركيز على مشكلات واستراتيجيات إنهاء البرامج والسياسات العامة والتركيز على الاساليب الفنية كبحوث العمليات مثلاً"(2).

ويرى توماس داي أن تحليل السياسة العامة هو: "معرفة ماذا تفعل الحكومة، ولماذا تفعل ذلك؟ وماهي الفروقات والتغيرات التي تحدثها أفعالها؟". أما وليام دان "William Dunn" فيحدد سمتين هامتين في تحليل السياسات العامة يتسنى من خلالها تحديد التعريف للتحليل وهما: المدخل العلمي المتعدد، والميل نحو الرشادة في القرار ليُصاغ التعريف على ضوئهما بأنه: "بحث علمي ينزع نحو تطبيق العلم الاجتماعي من خلال استخدام المناهج المتعددة في البحث لإنتاج المعلومات الاساسية ذات العلاقة بسياسة عامة معينة. ومن شأن هذه المعلومات ضمن سياقات سياسية متعددة، تؤدي إلى معرفة السلوكيات المرتبطة بالفعل السياسي من حيث الفاعلين والمؤشرين وتقييم الآثار الناتجة عن ذلك"(3).

---

(1) السيد ياسين، "السياسات العامة - القضايا النظرية والمنهجية"، في: على الدين هلال (محرر)، **تحليل السياسات العامة – قضايا نظرية ومنهجية**، (القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1988)، ص 3.

(2) عبد القادر سعيد عبيكشي، مصدر سبق ذكره، ص 4.

(3) حسيني محمد العيد، "السياسات العامة الصحية في الجزائر – دراسة تحليلية من منظور الإقتراب المؤسسي الحديث 1990 – 2012"، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ورقلة، 2012-2013، ص 34-35.

ومن الممكن ان يستعمل تحليل السياسات مصطلحاً لوصف الفحص المفصل لسياسة معينة أو نظام وضع السياسات، وتعبير تحليل السياسات أشهر شخص استعمله هو ويلدافسكي، وعدّه تأكيداً للتوجه نحو صنع افضل للسياسات، وعلى اساس ان اهتمام المحلل يكون: إعادة إدراك، وإعادة صياغة، وايجاد حلول للمشاكل[1].

أمّا التعريف الاكثر شمولية ودقة لتحليل السياسات العامة فقد قدمه.ج. جلبرت "G. Gilbert"، إذ يرى: "أن تحليل السياسة العامة هو البحث الذي يهدف إلى اختيار بدائل السياسة العامة، التي بمقدورها تحقيق اعلى درجة من الاهداف المتوخاة، في ظل الظروف والمصاعب البيئية القائمة"[2].

ومن خلال التعريفات أعلاه يمكن الكشف عن مجموعة من الاليات التي يتضمنها تحليل السياسات العامة أهمها[3]:

1- وجود اهتمام بالمشكلات التي تتعرض السياسة العامة.
2- قابلية هذه المشاكل للحل وقابلية حلولها للتنفيذ.
3- أن يكون التحليل السياسة العامة قائماً على المعرفة.
4- التركيز على أن تكون البرامج والاستراتيجيات مرتبطة بآجال ووفق رؤى واضحة.
5- الاعتماد على الاساليب الفنية في عملية التحليل لأنّ لها الإمكانية في تقصي المشاكل وإظهارها ولها إمكانية ايجاد الحلول بصورة دقيقة.

فضلاً عن ذلك فإن تحليل السياسات العامة اكتسب صفة العلم القائم بنفسه، في سبيل تخطي الحاضر ليطال القضايا المستقبلية، وليحصل على اهمية واضحة في

(1) وصال نجيب العزاوي، **مبادئ السياسة العامة**، مصدر سبق ذكره، ص 104.
(2) حسيني محمد العيد، مصدر سبق ذكره، ص 35.
(3) عبد القادر سعيد عبيكشي، مصدر سبق ذكره، ص 4.

علوم الحاضر والمستقبل، كمنهج علمي ينزع إلى استكشاف الابداع والابتكار، ولغرض تحديد افضل الحلول الممكنة للمشكلات المجتمعية القائمة[1].

والغرض من عملية تحليل السياسات العامة يتمثل بتحسين مستوى اتخاذ القرارات اللازمة لمعالجة مشكلة ما، بمعنى تشخيص افضل الاهداف، وزيادة فعالية اجراءات اتخاذ القرارات لضمان تحقيق تلك الاهداف بأعلى كفاءة ممكنة، ولذلك تحتوي عملية السياسات العامة على الاجراءات اللازم اعتمادها والنتائج التي يتم التوصل اليها، وكيفية اجراء البحوث المتعلقة بالمشكلات بما تحتويه هذه العملية من تصميم المؤشرات وجمع وتحليل البيانات والمعلومات[2].

ويضاف إلى ذلك أن النظرة التحليلية للسياسات العامة تتركز في السمات الآتية[3]:

1- تمثل السياسات العامة مشكلة، وهي بالنسبة للبحث العلمي تمثل واقعة محددة يمكن أن تخضع للتحليل، أمّا بالنسبة للفعل فهي تمثل استراتيجية خاصة بالحكومة في موضوع محدد.

2- يركز التحليل على جانبين للسياسة العامة: المضمون والعملية الخاصة بالمجال الذي تغطيه. ويتكشف المضمون من خلال تحديد الدلالات التي يضيفها على السياسة العامة مجمل الاعتبارات الاجتماعية والسياسية التي تؤثر في صياغتها الطريقة التي يتم بها التفاعل بين التيارات والعلاقات والقيم المتصارعة. فالبحث عن الاتجاه العقلي في صياغة السياسات يجب أن يركز على المواقف والابنية والصراعات وليس الاهداف.

3- تؤثر السياسة العامة في تشكيل وتطوير مجال وفضاء سياسي وبنية اجتماعية ما، فدور الحكومة لا يقتصر على تقديم الأموال فقط وانما العمل على إحداث تأثيرات اجتماعية متعددة.

---

(1) حسيني محمد العيد، مصدر سبق ذكره، ص 34.

(2) وصال نجيب العزاوي، **مبادئ السياسة العامة**، مصدر سبق ذكره، ص 105.

(3) السيد ياسين، "السياسات العامة القضايا النظرية والمنهجية"، مصدر سبق ذكره، ص 4-5.

4- يتطلب ان يشمل تحليل سياسات تفاعل الظواهر على مستويات متعددة: مستوى الافراد، والجماعات والمنظمات، والطبقات الاجتماعية وذلك بطريقة قد تتباين من مستوى إلى آخر.

5- ينبغي في تحديد الأوليات ان يتم الاهتمام بأبعاد الميدان محل الفعل اكثر من التركيز على أبعاد خارج نطاق المجال الاجتماعي أو السياسي، حتى يكون الاتجاه هنا اتجاهاً استراتيجياً.

ويتضح من السابق أن تحليل السياسات العامة له علاقة وثيقة بالشؤون والقضايا والمشكلات العامة المرتبطة بشكل أو بآخر بالنواحي الاجتماعية التي تهتم بأعداد كبيرة من الناس، فضلاً عن ارتباطها بالنواحي الاجرائية والفنية والمنهجية في اعتمادها على الوسيلة التحليلية، إلى جانب تلك العلاقة التي تجمع ذلك الارتباط المكثف بالنظام السياسي والتوجه الحكومي والاجهزة العامة والادارة العامة في المجتمع بشكلٍ عام[1].

ثانياً - نماذج وأساليب تحليل السياسات العامة

يقوم تحليل السياسات العامة بالاعتماد على اسس ومناهج علمية وموضوعية بهدف المفاضلة بين البدائل أو السياسات لاختيار الانسب منها وإقراره لحل أو معالجة قضايا المجتمع.

وتوجد اساليب "Methods or Techniques" ومداخل "Approaches" ونماذج "Models" كثيرة جداً يتم استعمالها في تحليل السياسات العامة، تعود جذورها إلى علوم مختلفة طبيعية، واجتماعية، واحصائية، ورياضية وغيرها. ويختلف العلماء في تقسيم هذه المداخل اختلافاً كبيراً، فقد قسمت على مجموعات كل منها يتعلق بمجال من مجالات السياسة العامة[2]، أو يتعلق بأكثر من مجال في آن واحد.

---

(1) حسيني محمد العيد، مصدر سبق ذكره، ص 35.

(2) خيري عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص 198.

وهناك من يقسم هذه النماذج أو الاساليب إلى النماذج والأدوات الكيفية (غير الكمية) وتتضمن: تحليل النظم، والنموذج المؤسسي، النموذج / الفاعل السياسي ويحتوي على اقتراب الجماعة واقتراب الصفوة، واقترابات قواعد اللعبة التي تحوي على الاختيار الرشيد، والاختيار المرضي، واقتراب العملية. اما النماذج / الادوات الكمية فتتضمن: نموذج / اقترابات الاختيار الامثل، وتحتوي على تحليل التكلفة أو العائد، وتحليل القرار. نموذج / واقترابات الأداء الاكفأ وتحتوي على نماذج الجدولة، وصفوف الانتظار، ونماذج ماركوف، والبرمجة الخطية[1].

وهناك من يقسمها على قسمين: الأول، النماذج الوصفية وتتضمن النموذج المؤسساتي والنموذج العملياتي والنموذج العقلاني والنموذج التدرجي ونموذج الجماعة ونموذج النخبة ونموذج الاختبار العام ونموذج نظرية الالعاب. الثاني، النماذج الكمية وتتضمن: النماذج الرياضية الرمزية وتحتوي على معادلات التفاضل ونموذج خطوط الانتظار ونموذج المحاكاة ونموذج سلاسل ماركوف ونموذج تحليل الكلفة - المنفعة ونموذج البرمجة الخطية والنماذج اللفظية والنماذج المؤكدة والنماذج الاحتمالية والنماذج الثابتة والنماذج الديناميكية والنماذج المعيارية والنماذج التمثيلية والنماذج الشبيهة[2].

وقبل الدخول بمجال التعرف على اهم النماذج المعتادة في تحليل السياسات العامة لا يفوتنا ان نبين الاهمية العملية للنماذج النظرية لتحليل السياسة العامة، إذ إنها نماذج فكرية تمكن اهميتها تلك بما يأتي[3]:

1- تساعد على فهم السياسة العامة وبالتالي القدرة على شرحها، بمعنى تفسير العلاقات بين العوامل والمتغيرات التي يترتب عليها تشكيل السياسة العامة

---

(1) يُنظر: السيد عبد المطلب غانم، "الإقترابات والأدوات الكيفية والكمية في تحليل السياسات العامة"، في: علي الدين هلال (محرر)، تحليل السياسات العامة - قضايا نظرية ومنهجية، (القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1988)، ص 72 – 105.

(2) يُنظر: محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص 314-348.

(3) خيري عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص 199.

بالصورة التي هي عليها. وتساعد على توضيح العلاقات بين العوامل الكثيرة التي تؤثر وتتأثر بالسياسة العامة.

2- تساعد على معرفة الواقع، وعلى ابتكار تصورات تساهم في ايجاد حلول مناسبة للمشكلة العامة.

3- بالرغم من أنها تصور الحقيقة، بيد ان هذا التصوير قد يتخذ صورة مجسمة ملموسة كنموذج يعده المهندس لمنزل، كما يتخذ شكلاً مرناً فكرياً يصور مجموعة من الافكار والتصورات بشأن العالم المحيط.

هذا وبسبب كثرة واختلاف نماذج تحليل السياسات العامة، وبعيداً عن التصنيفات المتعددة، سنحاول ايجاز اهم النماذج والاكثر تعارفاً في الاستعمال بتحليل السياسات العامة، وكما يأتي:

1- **نموذج التنبؤ وتقدير الموقف**، ينبني التنبؤ بصفة اساسية على الحدس، ويقوم على جمع واستقراء المعلومات ذات الصلة بالمشكلة المجتمعية موضع الدراسة، ويكون ترتيب وتصنيف هذه المعلومات بطريقة منهجية بعد تمحيص دلالاتها، ثم تقدير الموقف بالشكل الذي يتم من خلاله اتضاح البديل الافضل الذي يمكن اختياره، وبما ان التنبؤ ينبني على الحدس فإنه من غير الممكن التوصل إلى تنبؤات دقيقة وحتمية[1]. وظهرت أساليب فرعية في مجال التنبؤ وتقدير الموقف من أهمها[2]:

أ- أسلوب الحدس "Intuition"، كعملية ناجمة عن فاعلية الخبرات المتراكمة، حينما تتسم ظروف المشكلة بعدم التأكد وقلة السوابق والحقائق حولها، وأن البدائل متداخلة وهناك ضيق في الوقت ودعوة لحوحة لحل المشكلة.

ب-أسلوب السيناريو "Scenario": يمثل بناء السيناريو أداةً تجريبيةً لتحديد السياسات البديلة في المستقبل. وفي الغالب يتم وضع ثلاث سيناريوهات مستقبلية للموضوع محل الدراسة: السيناريو المتضمن استمرار الوضع الراهن،

(1) بارة سمير، السياسات العامة: دراسة في المفاهيم والفواعل، مصدر سبق ذكره، ص 11.

(2) يُنظر: فهمي خليفة الفهداوي، مصدر سبق ذكره، ص 102.

والسيناريو المتفائل الذي يفترض التطور الايجابي، والسيناريو المتشائم الذي يفترض حصول تغيرات سلبية.

ج- اسلوب دلفي "The Delphi Technique"، هو أسلوب لمعالجة المشكلات المجتمعية المعقدة بواسطة تبادل الآراء بين مجموعة من الخبراء المختصين وهو من ابرز الاسهامات المنهجية في مجال البحوث المستقبلية، الذي يمثل رؤية عصرية للدور الذي كان يقوم به كهنة معبد "دلفي" في الحضارة اليونانية للتوقعات المستقبلية، وصار هذا الاسلوب لصيقاً بالدراسات المستقبلية، بعد العوائد الايجابية التي نتجت عن استعماله في ميدان التوقعات المستقبلية، وهذا لكونه يجمع بين عدد من اساليب الدراسات المستقبلية، ويطبق على شكل مراحل، وكل مرحلة تمثل خطوة متقدمة منهجياً في جمع البيانات واستخلاص مؤشراتها المستقبلية، ويقوم هذا الاسلوب على اربعة مبادئ تتجلى بـ:-

- اخفاء هوية شخصيات للحدّ من تأثير النفوذ.
- التكرار الذي يمكّن كل من المشتركين من إعادة النظر في موقفهم في ضوء المعلومات المتحددة.
- التحكم في التغذية العكسية، اي ان المشارك يكون في موقف افضل لتقدير الموقف، وفقاً لكم ونوع المعلومات المتوفرة لديه.
- إجماع الخبراء ويتمثل بالمحصلة النهائية للاتفاق حول البديل الأنسب للقضية محل الدراسة.

2- **نموذج / إقترابات الاختيار الأمثل**، ومن خلالها يتم تقديم العون لاختيار القرار الأمثل أو على الاقل – وهو الاكثر واقعية – الأنسب، وهذه الأساليب لا تفرض قرارات بقدر ما توضح جدوى الاختيارات البديلة وبعدها يأتي دور الإرادة السياسية لاختيار الانسب أو تحاشي اختيار غير المناسب، ويندرج ضمن هذه النموذج تحليل التكلفة / العائد، وتحليل القرار[1].

(1) السيد عبد المطلب غانم، "الإقترابات والأدوات الكيفية والكمية في تحليل السياسات العامة"، مصدر سبق ذكره، ص 96.

أ- نموذج تحليل الكلفة – المنفعة، يتكون هذا النموذج في تحليل السياسات من عدة خطوات هي :

- تحديد السياسة المقصود تحليلها.
- تحديد الآثار الايجابية والسلبية الحالية والمستقبلية لتلك السياسات على المجتمع.
- التعبير بشكل رقمي عن حجم المزايا والتأليف المترتبة على كل سياسة.
- الوصول للمنافع الصافية بعد طرح التكاليف منها.

وعن طريقة التحليلات هذه يتم اتخاذ القرار المناسب بتبني السياسة أو رفضها(1).

ب-تحليل القرار، ويبدأ القرار من مشكلة ما أو هدف معين، فيعرف المشكلة أو الهدف، وهنا تظهر احدى صعوبات تحليل السياسة العامة: فيما إذا كانت هنالك مشكلة حقيقية أم عرض المشكلة غير المعروفة. ومعرفة المشكلة من وجهة نظر أي طرف، وحول حقيقة الهدف المنشود، ووجهات نظر الاطراف المختلفة حوله(2).

3- **نموذج بحوث العمليات**، وتشير إلى تطبيق الوسائل العلمية على المشاكل المعقدة المتعلقة بتوجيه وادارة النظم الكبرى التي تضم القوى البشرية والآلات والمواد في هيئات الصناعة والعمال بالإضافة إلى المؤسسات الحكومية والعسكرية. وبذلك يكون جوهر بحوث العمليات هو توظيف المنهج العلمي لفهم وتقصي الظواهر في مجال نظم التشغيل ويستعين بهذه المعلومات في استشراف الوسائل لتحسين كفاءة العمليات الجارية أو لتحقيق الغايات المستقبلية المقصودة(3).

---

(1) محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص 346.

(2) يُنظر: السيد عبد المطلب غانم، "الإقترابات والأدوات الكيفية والكمية في تحليل السياسات العامة"، مصدر سبق ذكره، ص 99-101.

(3) فهمي خليفة الفهداوي، مصدر سبق ذكره، ص 102.

وتتميز بحوث العمليات بما يأتي[1]:

أ- تطبيق الوسائل العلمية على المشاكل المعقدة.

ب-الاحاطة الكاملة بالمعلومات المتصلة بالإمكانيات والمتغيرات والخيارات الآنية والمستقبلة.

ج- التركيز على مساندة عمليات اتخاذ القرارات.

د- الاستفادة من النماذج لوضع تمثيل تقريبي للواقع بغية الحدّ من التعقيدات غير الضرورية وبالتالي تحليل المعلومات بأسلوب واضح.

هـ- الافادة من الحاسبات الآلية للتعامل مع الكم الهائل من المعلومات، للحدّ من زيادة التكلفة أو الحدّ من اهدار الوقت.

4- **النموذج المؤسساتي**، ينطلق هذا النموذج من اهمية العلاقة بين المؤسسات الحكومية والسياسات العامة، ويركز على تحليل ومعرفة الهيئات الحكومية – التشريعية، والتنفيذية، والقضائية – ومعرفة الوحدات التي يتكون منها الجهاز الحكومي، كما يذهب إلى وصف وتحليل وظيفة هذه المؤسسات وإجراءاتها المتبعة في عمليات السياسات العامة من رسم وتنفيذ وتقييم. فمن الضروري أن يتمكن محلل السياسة من ممارسة التحليل على اساس فهم سليم لدور واجراءات كل جهاز حكومي ومدى مساهمته في هذه الانشطة[2].

وبذلك يمكن إيجاز محاور هذا النموذج بما يأتي[3]:

أ- يتعلق هذا النموذج بمجموع الإجراءات القانونية والمؤسساتية (الإدارية) التي تحكم صناعة السياسة العامة.

ب-رصد الإطار المؤسسي لعملية صنع السياسة العامة بآلية مقارنة بين الواقع والمأمول (السياسة العامة كمخرج).

ج- ايجاد حالات التجاوز والتنافي ومحاولة إصلاحها وفق نفس الاطر المؤسساتية.

---

(1) بارة سمير، السياسات العامة: دراسة في المفاهيم والفواعل، مصدر سبق ذكره،، ص 12.

(2) يُنظر: خيري عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص 203-204.

(3) يُنظر: عبد القادر سعيد عبيكشي، مصدر سبق ذكره، ص 5.

5- **النموذج الجماعي**، يقوم هذا النموذج على افتراض أساسي جوهره أن التفاعل بين الجماعات هو الواقعة المحورية في علم السياسة والحياة السياسية، فالجماعة هي المعبر الرئيس بين الفرد والحكومة وليست السياسة الاّ صراعاً بين الجماعات للتأثير على السياسة العامة[1]. ومهمة النظام السياسي تتمثل بإدارة التنافس والصراع بين هذه الجماعات من خلال[2]:

أ- وضع قواعد اللعبة لهذا الصراع.

ب-تنظيم المصالح والتوفيق بين المتضارب منها.

ج- تشريع السياسات العامة التي تشمل وتتضمن الحلول التوفيقية بين الجماعات.

د- فرض هذه الحلول التوفيقية على المجتمع ككل سواء من عبرت عن مصالحهم أو من جاءت مناقضة لهم.

فتتكون السياسة العامة المطبقة في وقت معين لتمثل التوازن الذي تمكنت الحكومة من تحقيقه بين وجهات النظر المتعارضة والمتضاربة في المجتمع. ويتحدد التوازن نتيجة لعوامل منها: التفاوت النسبي في قدرة وقوة كل من جماعات المصالح، وبالتالي فالتغيير الحاصل في قدرة هذه الجماعات قد يؤدي إلى تغيير في السياسة العامة، وأن السياسة العامة الجديدة تتوقف على قوة المراكز الجديدة التي تكتسبها جماعات الضغط[3].

6- **النموذج النخبوي**، ينظر محللو السياسات العامة طبقاً لهذا النموذج إلى ان السياسة العامة تعكس قيم وأولويات فئة محدودة في المجتمع هي النخبة، اكثر مما تمثل رأي مصلحة الغالبية من ابناء المجتمع، كون هذه الاغلبية إمّا غير ملمين أو غير مكترثين بما تضعه الحكومة من سياسات، مما يترك للنخبة المجال في تشكيل الرأي

(1) السيد عبد المطلب غانم، "الإقترابات والأدوات الكيفية والكمية في تحليل السياسات العامة"، مصدر سبق ذكره، ص 80.

(2) المصدر نفسه، ص 80-81.

(3) خيري عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص 205.

العام والتأثير في اقرار الحكومة للسياسة التي يرغبونها. وهذه النخبة لديها من الوسائل ما يمكنها من تحقيق اهدافها[1].

وبحسب هذا النموذج تكون التغييرات في السياسات العامة مرهونة بإرادة النخبة، والتغييرات الحاصلة فيها شكلية تُلمع الوضع ليتماشى مع المطالب الشعبية اكثر من كونها تعديلات جوهرية، مما يتسبب في تفشي مظاهر السلبية لدى الاغلبية من أفراد المجتمع وتحكّم النخبة بالوضع، وهذه الحالة موجودة في الدول النامية وكذلك في الدول العربية بصورة كبيرة[2].

7- **النموذج العقلاني / الرشيد**، يُنظر إلى السياسات العامة هنا بأنها عملية تستهدف حل المشاكل العامة عن طريق تحقيق أقصى المنافع وبأقل التكاليف، بحيث تكون النفقات المترتبة على تنفيذ السياسة العامة أقل من المنافع المتوقعة، والمنافع هنا لا تقتصر على تلك ذات الطبيعة الاقتصادية، وإنما تشمل المنافع الاجتماعية والسياسية التي لا تقل أهميةً عن المنافع الاقتصادية[3].

والاعتماد على هذا النموذج يستوجب إتباع عددٍ من الخطوات في عملية التحليل أهمها[4]:

أ- حصر كافة القيم – اقتصادية واجتماعية وسياسية – ذات الصلة بالموضوع وقياسها وتحديد أهميتها النسبية للمجتمع.

ب-حصر كل السياسات البديلة التي يمكن تطبيقها.

ج- معرفة نتائج تطبيق كل السياسات البديلة.

د- حساب القيمة المضافة لكل سياسة بديلة أي الفرق بين القيم التي يضحي بها المجتمع وتلك التي يحصل عليها.

---

(1) يُنظر: محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص 324.

(2) المصدر نفسه، ص 325.

(3) محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص 318.

(4) خيري عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص 208.

هـ- اختيار البديل الذي يتميز بأقصى درجة من الكفاءة.

وفي الحقيقة يتميز هذا النموذج بطبيعته النظرية أكثر منه عملياً كونه يواجه عقبات وصعوبات كبيرة، لصعوبة تحديد الأولويات الاجتماعية والأهمية النسبية لكل منهما[1].

8- **النموذج التدريجي**، ينظر هذا النموذج للسياسة العامة على أنها عملية تطوير تدريجية على شكل إضافات وتعديلات جزئية في السياسات الموجودة، وليس تغييرات جذرية إذ يحاول واضعو السياسات البناء على السياسات الحالية بالتعديل أو الزيادة بما يمكنهم من تمرير ما يريدون والحصول على التمويل اللازم لذلك، وهذا النموذج جاء نتيجة للصعوبات التي تعتري استعمال النموذج العقلاني[2].

ومسوغات الأخذ بهذا النموذج تتلخص بما يأتي[3]:

أ- عدم وجود الوقت والمعلومات والموارد المالية الكافية لدى متخذي القرار.

ب-عدم الوثوق بنتائج السياسات البديلة مقارنةً بقبول وشرعية السياسات القائمة.

ج- الاستثمار المالي الكبير في برامج وسياسات قائمة يجعل من الصعب التخلي عنها وإحلال سياسات جديدة محلها.

د- الجاذبية السياسية لنموذج التدرج وسهولة إقناع الجماعات المتصارعة بتعديل السياسة القائمة عن تبني سياسة عامة جديدة كلية.

هـ- يناسب نموذج التدرج ميول ورغبات السياسيين الذين يهدفون إلى تحقيق قدر معقول من التقدم في علاج المشكلة أكثر من الرغبة بتحقيق أقصى درجة من الكفاءة والفعالية.

---

(1) محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص 319.

(2) المصدر نفسه، ص 321-322.

(3) خيري عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص 208-209.

ما سبق هو التعرف على ملخص لعدد من نماذج وأساليب تحليل السياسات العامة، ويتطلب لإنجاح عملية التحليل أن يتم اختيار النموذج أو أسلوب البحث المناسب للمشكلة العامة أو السياسات العامة، ويلزم بناء أو اعتماد نموذج ملائم قائم على بيانات ومعلومات كافية حتى يكون النموذج موثقاً وصالحاً أساساً للتحليل، ويجب ان يكون النموذج قادراً على التعبير عن مخرجات السياسات العامة المقترحة، وعلى قياس تلك المخرجات[1].

ولعل أهم العوامل التي يتطلب أخذها في الاعتبار عند اختيار نموذج لتحليل السياسة العامة يمكن تلخيصها بما يأتي[2]:

1- المقياس الأساس هو مدى ملائمة أو صلاحية النموذج للمشكلة موضع الدراسة.

2- إلى أي مدى يساعد النموذج على زيادة فهمنا للسياسة العامة عن طريق شرح خلفيتها ودوافعها.

3- مدى بساطة النموذج كأداة للتحليل والدراسة.

4- مدى إمكانية تطوير النموذج بما يتلائم والمتطلبات الخاصة للمشكلة موضع الدراسة.

5- إمكانية اختبار الفروض التي يقوم علها النموذج أو النتائج التي يكشف عنها تطبيقه للتأكد من صحتها علمياً وموضوعياً.

6- إلى أي مدى ينجح هذا النموذج في الكشف عن حلول بديلة للمشكلة العامة موضع الدراسة.

7- مدى توضيح النموذج للعلاقة السببية بين المتغيرات في الموقف. فمهمة البحث العلمي في نهاية الأمر هي دراسة العلاقات الكائنة بين المتغيرات.

---

(1) محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص 348.

(2) خيري عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص 212-213.

ثالثاً - المعلومات المطلوبة في تحليل السياسات العامة

يُعد حق المعرفة والوصول إلى المعلومات من الحقوق التي كفلتها العهود والمواثيق الدولية وفي مقدمتها الاعلان العالمي لحقوق الانسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ولكن يعترض هذا الحق مجموعة من المعقبات تحول دون حصول الاشخاص على ما يريدونه من معلومات بمسوغ سرية المعلومات والحفاظ على الامن القومي للدولة، ومن دون وجود معايير تحكم هذه العملية، الأمر الذي يتطلب أن تضع الدولة ومؤسساتها المعنية تشريعات محددة تنظم موضوع الوصول إلى المعلومات حتى لا يكون الأمر خاضعاً لتقديرات أو مزاجية الموظف الإداري أو أشخاص قلائل يتحكمون في السلطة السياسية[1].

وتشكل المعلومات والبيانات أمراً مهماً في تحليل السياسات العامة كونها ما يمكن الاعتماد عليه في فهم هذه السياسات ومن ثم معرفة مضامينها وما تمتلكه من نقاط قوة أو ما تعانيه من مواطن ضعف.

فالمعلومات والبيانات الكافية تساعد على فهم ماهية المشكلة أو السياسة العامة محل الاهتمام، فيثير محلل السياسة العامة اسئلة تحليلية تهدف إلى معرفة ما تقوله الحكومة، أو ما لا تقوله الحكومة بشأنها، والاسباب التي من اجلها تقول ما تقول وتفعل ما تفعل، ونتائج كل هذا، والاجابة عن هذه المجموعة من الأسئلة توفر لها القاعدة الأساسية من المعلومات التي يقوم عليها كل تفكير عقلاني في السياسة العامة[2].

وتُعد المعلومات بمثابة العمود الفقري لكل مراحل تحليل السياسة العامة، اذ تمثل القدرة على زيادة المعرفة بطبيعة المشكلة، وتُعد الركيزة الأساسية لكافة مراحل الاستدلال والاستنتاج والتحليل والتقييم واختيار البديل الافضل، لذلك فأن عملية

(1) رابح عرابة وعبد الكريم قندور، "حرية المعلومات ومشاركة المجتمع المدني ودورهما في صياغة السياسات العامة للحد من الفساد"، في مؤتمر: **ابعاد الجيل الثاني من الاصلاحات الاقتصادية بالدول النامية**، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس ، 4-2007/12/5، ص 3.

(2) خيري عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص 213-214.

صياغة سياسة عامة جديدة، تعالج مشكلة ما، تعتمد بشكل اساس على طبيعة المعلومات من حيث الكم والنوع والمصدر العلمي[1].

ومن أجل أن تتحقق الافادة القصوى من المعلومات يتطلب أن تتميز بخصائص أساسية أهمها[2]:

1- الدقة والموضوعية والابتعاد عن الذاتية والتحيّز.
2- الشمول، بمعنى توافر كل المعلومات المتصلة بطبيعة المشكلة والعناصر المؤثرة والمتأثرة بها.
3- الملائمة، بمعنى ان تكون المعلومات ذات دلالة وأثر في أبعاد المشكلة، أو تحديد أفضلية البدائل الممكنة لحلها.

بيد أن جمع المعلومات اللازمة للتحليل قد يعترضها عدد من الصعوبات يتلخص أهمها بما يأتي[3]:

1- يُعد جمع المعلومات عملية شاقة ومكلفة وغير دقيقة ولا سيما المتعلق منها بالأمد الطويل.
2- ان الاعتماد على الافراد مصدراً للبيانات أمر يعتريه صعوبات ليس أقلها عدم ضمان موضوعية عدد من الناس، وأنهم يتصرفون بطريقة غير عادية اذا عرفوا انهم ملاحظة أو مراقبة ودراسة واحصاء، أو ربما يرفضون ذلك. فضلاً عن ان استعمال الناس حقلاً للتجارب أو لجمع المعلومات قد يثير مشاكل وتساؤلات قانونية واخلاقية صعبة.
3- ان الاعتماد على مصادر المعلومات والبيانات الحكومية يعترضه مجموعة من الصعوبات. اذ على الرغم من كثرة هذه المعلومات والاحصاءات الاّ أن فائدة الكثير منها للتحليل قد تكون محدودة إذ إن البيانات مصممة لأغراض واستعمالات مختلفة عن تلك التي تتناسب واحتياجات التحليل.

(1) بارة سمير، السياسات العامة: دراسة في المفاهيم والفواعل، مصدر سبق ذكره، ص 9.
(2) المصدر نفسه، ص 9.
(3) خيري عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص 216.

رابعاً - محلل السياسات العامة

يُعد وجود المحلل السياسي أمراً ضرورياً في متطلبات نجاح عملية تحليل السياسات العامة فضلا عن وجود واستخدام المعلومات والنماذج والأساليب العلمية والموضوعية في مجمل عمليات التحليل.

وتعكس مهام محلل السياسات العامة تطور الاتجاهات الحديثة والمدارس الفكرية لموضوع السياسات العامة وتحليلها، اذ لم يَعُد التحليل بُعدياً بل أصبح احاطياً، مثلما أصبح نشاطاً يتعلق بتأسيس معرفة وانتاج معلومات عن صنع السياسات وعنها. ولذلك أصبحت مهام محلل السياسات العامة هي دراسة اسباب ونتائج وأداء السياسات بحيث يقوم المحلل بصياغة السياسات والمواقف[1].

وتتمثل مهمة محلل السياسات العامة في بلورة السياسة العامة وتحديد أطرها واقتراح أساليب تنفيذها وتحديد البدائل والخيارات الافضل أمام متخذ القرار من أجل القيام بمهامه[2].

والتطور الحاصل في الآونة الاخيرة حول مهام السياسات العامة كان ملحوظاً في الاطر والوظائف والادوار والاهداف، وبالتالي انتقلت مهام هذا المحلل من افق ضيق إلى افق واسع. وتمثل هذا الانتقال بتحول مفهوم محلل السياسات العامة من شخص / وظيفة / جهة تمارس عملاً يمس ما قبل السياسات العامة وتحديداً ارهاصات المشكلات فيها، إلى شخص / وظيفة / جهة تمارس عملاً احاطياً بالسياسة العامة وتحديداً بإنشاء معرفة ومعلومة عن المشكلات وتحديدها، وصياغتها، وصياغة بدائل

(1) غازي أبو قاعود، "وظيفة محلل السياسات العامة في الأردن: دراسة وصفية تقييمية"، في كتاب: سلوى شعراوي جمعة (تحرير)، **تحليل السياسات العامة في الوطن العربي**، (القاهرة: جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2004)، ص 159.

(2) طه خليل، "دور محلل السياسات العامة في اجهزة المعلومات"، في: سلوى الشعراوي جمعة (تحرير)، **تحليل السياسات العامة في الوطن العربي**، (القاهرة: جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2004)، ص 207.

لها، والتوصية لصانع السياسات العامة بالبديل الأنسب مع عرض المسوغ المنطقي الذي تم الاستناد اليه في عملية التوصية[1].

يزداد دور محلل السياسة العامة اهميةً وتعقيداً في المرحلة الحالية والمستقبلية نتيجة لثورة وسائل الاتصال والتكنولوجيا المعلوماتية، فبقدر الافادة من حجم المعلومات المتاحة إلا أنها أربكت هذا المحلل أمام سرعة تدفقها وتعدد مصادرها وتباين مضمونها، فأصبح على المحلل أن يكتشف الصحيح منها أو غير الصحيح، بل احيانا المضلل والموجه منها[2].

لم يتوقف التطور عند هذا الحد بل أن الأطر التي تحكم المحلل أصبحت هي الأطر العقلانية والمصلحة العامة، والوظائف التي يؤديها هي التأسيس لمعرفة السياسات العامة وتقديمها بشكل جيد بما يمكن صُنّاع القرار والسياسة من صنع جيد للسياسات العامة، واهدافه منصبة على الصالح العام، وادواره اتسعت بحيث لم تعد تنحصر بالصنع والتحليل وإنما امتدت لتكون له ادوار رئيسة في التنفيذ والتقييم وأصبح تحكمه في محاور الرشادة والقيم والسياسة[3].

ويتطلب من محلل السياسة العامة اتباع مجموعة من الضوابط في مجال القواعد المنهجية العامة الموجهة في عملية تحليل السياسات، ويتجلى أهمها بما يأتي:

1- استعمال الاساليب والمناهج والنماذج الاكثر تناسباً مع سمات المشكلة المدروسة ومع طابع المعطيات الموجودة.

2- استطلاع وإعادة صياغة اهداف السياسة المعنية، مع الاخذ بنظر الاعتبار تعدد الاهداف وتدرجها الهرمي.

3- الاهتمام الخاص بمفهوم البدائل، وتحاشي التركيز على مجموعة ضيقة من البدائل.

---

(1) غازي أبو قاعود، مصدر سبق ذكره، ص 160.

(2) طه خليل، مصدر سبق ذكره، ص 205.

(3) غازي أبو قاعود، مصدر سبق ذكره، ص 160.

4- استعمال نماذج يسيرة قادرة على اضاءة الجوانب الهامة للمشكلة، وتحاشي المعقد منها[1].

5- الحصول على المعلومات والبيانات الدقيقة والكافية التي تفيد عملية تحليل السياسات العامة.

6- تحري الموضوعية والالتزام بالمنهجية المطبقة والابتعاد عن أي تقديرات شخصية أو وجهات نظر مسبقة عند تنفيذ عملية التحليل.

7- الاهتمام بالقيم والاتجاهات المجتمعية والحرص على المعرفة الدقيقة بالبيئة المحيطة بالسياسة العامة المستهدفة[2].

أما الأدوار التي يمارسها محلل السياسات العامة فيمكن تحديدها بما يأتي[3]:

1- دور موضوعي مهني، يمارسه محلل السياسات من خلال القيام بدور المستشار للمؤسسات المعنية بالسياسات العامة، والتعامل مع الجوانب الفنية والانسانية في عملية السياسات. ويقوم المحلل بتوضيح الافتراضات التي ينطلق منها في عملية التحليل بالاعتماد على مختلف مصادر المعلومات وذلك باتباع طرق ونماذج التحليل العلمية، والتشاور مع متخذ القرار بشكل مستمر وتزويده بمسودات التقارير لإعطائه الفرصة لإبداء الملاحظات حوالها.

2- دور المدافع عن الأطراف أو الجهات المستفيدة، وذلك من خلال تحديد أهداف وقيم الجهات المستفيدة من التحليل، وتحديد المؤسسات والأطراف الرسمية وغير الرسمية المعنية به، وبيان أهمية تحقيق تلك الأهداف.

3- دور المدافع عن قضية معينة، ويكون عن طريق توفير الحجج المناسبة بشأن تبني سياسة معينة، وتوفير أي دليل يؤكد صحة تبنيها.

---

(1) يُنظر: السيد ياسين، السياسات العامة – القضايا النظرية والمنهجية، مصدر سبق ذكره، ص 5-6.

(2) لبيب شائف محمد، الدليل التدريبي للقادة الإداريين في السياسات العامة، (صنعاء: الأمانة العامة بمجلس الوزراء اليمني، 2012)، ص 48.

(3) يُنظر: محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص 350-351.

فضلاً عن كل ذلك، هناك خصائص أو صفات شخصية يتطلب توفرها في محلل السياسات العامة أهمها ما يأتي:

1- ذو شخصية ديناميكية براغماتية.

2- لديه قدرة مفهومية ونفسية على رؤية العمل بشكل كلي.

3- ذو علاقات متعددة داخل العمل أو خارجه تمكنه من تعبئة موارد المنظمة أو الجهاز التنفيذي.

4- لديه قدرة إدارية بيروقراطية في التعامل مع الجزئيات الصغيرة لمكونات العمل[1].

5- أن يتصف بالقدرة على توجيه أو إثارة أسئلة سليمة تمكنه من الحصول على المعلومات التي ينشدها.

6- القدرة على إرجاء الوصول إلى رأي أو حكم أو قرار بقدر الإمكان في المشكلة التي يدرسها.

7- القدرة على الاستفادة من أساليب ونماذج حل المشاكل والمهارة في تطبيقها والتمييز بينها بما في ذلك حسن تقدير صلاحية كل منها وملائمته للمشكلة المطروحة، ومعرفة فوائد أو عيوب أو حدود كل منها.

8- القدرة على التصور والخيال والتفكير الخلاق والتطلع المستقبلي الذي من شأنه مساعدة محلل السياسة العامة على اكتشاف أساليب جديدة ومختلفة لحل المشاكل التي تعرض عليه[2].



(1) جهاد عودة، "دور محلل السياسات العامة في صناعة القرارات الاستراتيجية الأمنية"، في: سلوى شعراوي جمعة (تحرير)، **تحليل السياسات العامة في الوطن العربي**، (القاهرة: جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2004)، ص 200.

(2) للمزيد يُنظر: خيري عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص 221-223.

المبحث الثاني

عملية تقييم السياسات العامة

يتطلب البحث والتقصي عن عملية تقييم السياسة العامة التعرف على كل ما تحتويه هذه العملية من مضامين مهمة ومترابطة فيما بينها، تنطلق من ضرورة التعرف على ما يعنيه مصطلح التقييم مروراً بما تحتاجه من وسائل وشروط وما تتضمنه من انواع واشكال وخطوات منهجية أو مراحل للتقييم وصولاً إلى المعوقات التي تواجهها عملية التقييم هذه.

أولاً - مفهوم تقييم السياسات العامة

لا تتوقف عمليات السياسات العامة عند انتهاء عمليتي التنفيذ والتحليل بل هناك مرحلة مهمة أخرى تتمثل بعملية التقييم، التي تشمل نظرة فاحصة ومراجعة تدقيقية شاملة لكل الخطوات والمراحل والفواعل والأطراف الذين لهم صلة بمختلف عمليات السياسة العامة.

ويُنظر إلى التقييم على أنه نشاط منظم يستند إلى منهجية علمية تهدف إلى التعرف على طبيعة العمليات المرتبطة بالسياسة العامة وآثارها والبرامج الفعلية المرتبطة بالتنفيذ ومعرفة الانعكاسات السلبية والايجابية المترتبة على تنفيذ السياسات وتأثيرها ونجاعتها وفعاليتها، والتقييم الأفضل هو الذي يرافق جميع مراحل تنفيذ السياسات العامة، كونه يهدف إلى تصحيح الاخطاء أثناء الإنجاز (في حال وقوعها) وذلك لتجنب أي احتمال لفشل السياسة العامة، والتمكن من معرفة نقاط النقص والوهن، وصولاً إلى تحديد العوامل المتسببة بعدم تحقيق النتائج المطلوبة من السياسة المطبقة[1].

(1) سمير بن عياش، "السياسة العامة البيئية في الجزائر وتحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي - دراسة حالة ولاية الجزائر (1999 – 2009)"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، الجزائر، 2011/2010، ص 10.

ويتصف مفهوم التقييم بكونه فكرة مطاطة تشير إلى إصدار حكم على برنامج أو سياسة عامة معينة، وترتكز هذه الفكرة على الحكم حول جدوى أو جدارة برنامج أو سياسة عامة وذلك باستعمال مقياس أو مقاييس متنوعة، وبذلك يكون التقييم هو إتباع إجراءات للحكم على ما اذا كانت السياسة العامة جديرة بالتنفيذ أو الاستمرار، بمعنى ان بواسطة التقييم يمكن الحكم على احتمالات نجاح سياسة عامة معينة كبديل افضل لمشكلة ما، وبهذه الحالة يكون التقييم اجراء سابق لإقرار السياسة العامة. كما يستعمل التقييم للحكم على جدوى استمرار العمل بسياسة معينة، وذلك يعني المقارنة بين النتائج الفعلية لتطبيق هذه السياسة وما كان متوقعاً ان تحققه. والتقييم في هذه الحالة هو لاحق لإقرار السياسة العامة[1].

ويمكن ان يفهم التقييم على انه عملية فحص ودراسة لعددٍ من السياسات أو البرامج أو المشروعات بغية البحث عن مزاياها وعيوبها، والتوصل إلى نتائج منطقية من خلال هذه الدراسات، فالتقييم يتخطى مسألة وصف البدائل فقط، أو وصف البديل من غير الاشارة إلى وجود بدائل أخرى، ويتضمن فحص مزايا وعيوب البديل في علاقته بمسار أو اكثر للحركة. ويتحدد مفهوم التقييم من خلال علاقته بتحليل السياسات باعتباره: "نشاط يستند على أساس علمي يهدف إلى تقييم العمليات المرتبطة بالسياسات العامة واثرها والبرامج الفعلية المصاحبة لعملية التقييم"[2].

ويُعرف تقييم السياسة بأنه: "عملية منهجية للإحاطة بصنع وتنفيذ ونتائج السياسات العامة، وتستخدم اساليب تقييم بحوث العلوم الاجتماعية، بما في ذلك التقنيات النوعية والكمية لدراسة آثار السياسات"[3].

واذا كان التقييم هو الخطوة النهائية في عمليات السياسات العامة، فإنه يُشير إلى أن عملية السياسة العامة تبقى جارية، فغالباً ما يؤدي التقييم إلى تغييرات في

(1) خيري عبد القوي، مصدر سبق ذكره، ص 230.

(2) وصال نجيب العزاوي، **مبادئ السياسة العامة**، مصدر سبق ذكره، ص 110.

(3)- Shane Hall , Whatis Evaluate Policy , al link: http://www.ehow.com/about_5368766-evaluation.html&usg=ALKJrhgzh.NTDIMA8F4E0E_BgvsnpAh5fA

السياسة، اي اعادة صنعها، الأمر الذي يؤدي إلى إعادة تنفيذها وتقييمها مرة أخرى. فضلاً عن ان تقييم السياسة يمكّن جميع الاطراف المشاركة في عمليات السياسات العامة، بما في ذلك المشرعين والمدراء التنفيذيين والمسؤولين وغيرهم، من قياس درجة تحقيق اهداف البرامج، وتقييم الاثار وتحديد اي التغييرات لازمة لهذه السياسة[1].

وفضلاً عن ذلك بالإمكان تحديد مفهوم مصطلح تقييم السياسة العامة كونه عملية ومرحلة من عمليات السياسة تنقسم بجانبين علمي وعملي من خلال عدة تساؤلات تتضمنها هذه العملية تتمثل بـ[2]:-

- هل السياسة العامة قد حققت أهدافها؟
- هل السياسة العامة قد احدثت فعلها وآثارها؟
- هل تنفيذ السياسة العامة قد حقق الرضا للجهات المستفيدة؟
- هل هنالك نتائج ومخرجات غير مقصودة أو غير نافعة قد نتجت عن السياسة العامة؟
- هل ينبغي الاستمرار في السياسة العامة، أم هناك حاجة لتعديلها أو يتم إلغاؤها؟

ويشكل التقييم اهم المرتكزات الاساسية لنظم الحكم الفاعلة والجيدة كونه يمثل حلقة وصل بين المعرفة العلمية والقرار السياسي والنقاش العام، ومن خلال ذلك يتم اللجوء إلى اسلوب التقييم كمؤشر قوي يعكس حقيقة بناء مجتمع حديث مبني على قيم الشفافية والمسؤولية والفعالية. وتقييم السياسات والبرامج يظل مكوناً اساسياً لكل فعل تحديثي للتطوير الحكومي في المجتمع، بحيث ان التقييم الخاضع للمقاربات العلمية الدقيقة المختلفة والمستند على المعايير العملية والمشروعة سياسياً يؤدي إلى نجاح السياسة المطلوبة، وبذلك يكون التقييم اداةً ووسيلةً لتحسين القدرة على تعلم

---

(1) Ibid.

(2) موهوب ياسين، "دور المرأة في صنع السياسة العامة في الجزائر"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، الجزائر، 2010/2011، ص 27 – 28.

طريقة قيادة إصلاحات فعالة وتحديد الاهداف القابلة للإنجاز في مجال نجاعة العمل العمومي بحسب الوسائل أو النتائج الممكنة[1].

ولكي يكون التقييم شاملاً ويفي بمتطلبات مجمل عملية التقييم يتطلب أن يكون مرتكزاً على محاورٍ ثلاثة أهمها[2]:

1- تحديد كفاءة وفاعلية السياسات والتحقق من إنجازها للأهداف المحددة لها.

2- اعتماد مبادئ البحث العلمي لتحديد الآثار المباشرة وغير المباشرة السلبية والإيجابية.

3- السعي لتحسين الأداء عن طريق تعديل وتطوير السياسات.

ثانياً - مستلزمات تقييم السياسة العامة

تحتاج عملية تقييم السياسات العامة إلى مستلزمات علمية وعملية من اجل القيام بها بشكل صحيح، تتجلى بما يلي:

1- وضع خطة متكاملة للتقييم تشمل أهدافه وطبيعة المشكلة والإجراءات والأساليب المستخدمة وتحديد توقيتات مناسبة لبدء التقييم وانتهائه.

2- اختيار الفريق المتخصص الكفوء الذي سيقوم بعملية التقييم.

3- تحديد الوسائل والمعايير والمؤشرات التي سيتم استخدامها في التقييم.

4- تحديد الاطر والإجراءات الإدارية والتنظيمية المعبرة عن فعاليات عملية التقييم.

5- ضرورة تهيئة المستلزمات والمتطلبات المالية والمادية واللازمة لفريق التقييم[3].

6- متابعة تأريخ تشريع السياسة العامة موضع التقييم، ويكون ذلك من خلال دراسة مشروع القانون والعملية السياسية الخاصة به وعقد الصفقات لضمان

(1) محمد صديق، تقييم السياسات العامة، في: www.gapl.yoo7.com/t114-topic

(2) محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص 279.

(3) لبيب شائف محمد، مصدر سبق ذكره، ص 62.

إقرار هذا القانون أو التشريع، والتنازلات الحاصلة في العملية التشريعية وهي غالباً ما تؤثر على تنفيذ السياسة العامة ونتائجها.

7- تحديد أصحاب المصلحة الرئيسيين في السياسة، أي الجهات المستفيدة من تطبيق سياسة عامة معينة.

8- وصف السياسات العامة التي يتم تقييمها، وتشمل لمحة عامة عن السياسة، أهدافها وغاياتها، الجهات أو الهيئات المكلفة بصنعها وتنفيذها.

9- جمع البيانات اللازمة للتقييم، وقد تكون هذهِ البيانات نوعية أو كمية أو مزيج من الاثنين معاً، ونوع التقييم يحتاج إلى تحديد أنواع البيانات التي تحتاج إلى جمع.

10- تحليل البيانات، بالاعتماد على أنواع البيانات المتوفرة وطبيعة التقييم، قد ينطوي على تحليل النوعية، والكمية، أو مزيج من الطريقتين عندما يتم وصف أنشطة البرامج أو الخبرات، يكون التحليل النوعي هو المناسب، ويستعمل التحليل الكمي عند محاولة تقييم نتائج وآثار السياسات.

11- تقرير الاستنتاجات، وهذا ينبغي ان يتضمن توصيات محددة لتغييرات إيجابية في السياسة أو تحسينات البرامج[1].

وهذه متطلبات مهمة في مجمل عملية تقييم السياسة العامة ومن الصعوبة إهمال جانب أو مرحلة منها.

ثالثاً - المشاركون في عملية تقييم السياسات العامة

تشارك جهات عديدة في عملية تقييم السياسات العامة، وتختلف مبتغيات كل جهة من مشاركتها، فمنهما تشارك لأجل إرضاء الجمهور والناخب أو لأنها معنية بالإشراف والمراقبة لضمان حسن سير الأداء، ومنها تشارك لمعرفة مدى فاعلية عملها

(1) Shane Hall , How to Evaluate Public Policy , at link: http://www.ehow.com/now_5048482_evaluate-Public-Policy.html

وأخرى باعتبارها جهات علمية وبحثية مختصة بالتقييم وهكذا، ويمكن تبيان اهم المشاركين في تقييم السياسة العامة بشكل من الإيجاز وكما يأتي:

1- السلطة التشريعية، تتولى السلطات التشريعية واجهزة الرقابة واللجان التابعة لها المشاركة بتقييم السياسات العامة، ويحرصون على إضفاء الشرعية والمصداقية على هذه السياسات وما حققته من نتائج، إرضاءً للجمهور الذي انتخبهم، وفي هذا المجال يتوقع صناع السياسة أو اعضاء الهيئة التشريعية استقبال التغذية العكسية، من طرف الدوائر الانتخابية التي تتضمن آراء الافراد تجاه برامج السياسة العامة.

ويرمي التقييم على مستوى صناع السياسة والهيئات التشريعية إلى التأكيد على رشادة وعقلانية السياسة العامة من خلال تقييم المعلومات، والبدائل، والجدوى، والسياسة، والتغذية العكسية[1].

2- الحكومة نفسها، يفترض بالسياسي الذي يعرف عمله جيداً أن يتابع مدى قبول الناس للسياسات التي يجرى تنفيذها ويشارك هو في هذا التنفيذ، وأن يعمل على التوثيق المستمر لما تنشره وسائل الاعلام لمختلفة وقادة الرأي وأراء الجمهور حول تلك السياسات، فالمعتاد ان تقوم وسائل الاعلام أو مراكز الدراسات المختصة التابعة للحكومة بعمل المسوحات لحساب هذه الحكومة في سبيل معرفة آراء الناس حول سياسات معينة[2]، كل ذلك هو جزء من عملية تقييم السياسات تقوم به الحكومة لمعرفة مسار ما تنفذه من سياسات عامة وهل كانت على المسار المطلوب أم تحتاج إلى تعديلٍ وتقويمٍ.

3- منفذو السياسة العامة، يهتم القائمون على تنفيذ السياسات العامة بعملية تقييم هذه السياسات، كون اغلب السياسات العامة الناجحة التي حققت اهدافها هي السياسات الفعالة في عملية التنفيذ وبخاصة التي لم تصاحبها أخطاء أثناء تنفيذها

(1) موهوب ياسين، مصدر سبق ذكره، ص 29 – 30.

(2) محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص 296.

وبالاعتماد في ذلك على اتباع مراحل وعمليات التنفيذ الجيد، لذا فان منفذي السياسة العامة يتحملون عبء التقييم من اجل كسب تأييد صناع السياسة العامة والحصول على دعمهم للبرامج التنفيذية، وذلك بالضبط الدقيق للمعلومات التي يقدمونها إلى صانعي السياسات لإقناعهم بمدى قوة وتأثير برنامجهم التنفيذي، وقد يكون منفذو البرامج مهتمين بمنافذ متعددة لضمان التغذية العكسية لهم[1]، وقد يعتمد قسمٌ منهم اتباع اسلوب انتقائي في عملية التقييم، فيكون التركيز على البرامج التي يتم تنفيذها بكفاءة وفعالية، في حين يتم تجاهل البرامج التي لا يتم تنفيذها بشكل جيد، ويرون في عرض نتائج البرامج الفعالة فرصة لزيادة نفوذهم وتسهيل الحصول على دعم لبرامج جديدة وعلى مزايا اضافية للعاملين[2].

4- المقومون المختصون، تحتاج عملية التقييم السياسات العامة إلى وجود جهات أو اشخاص خبراء متخصصين في حقل بحث وتقييم وتحليل السياسات العامة، يتعاملون معها بشكل علمي معتمد على اسس ومعايير علمية منهجية، وهي موجودة في العديد من الدول[3].

وهذه الجهات مكلفة رسمياً بعملية التقييم كونها تمتلك مهارات وصاحبة خبرة، وبالتالي يمتلكون الاختصاص الذي يؤهلهم للقيام بمهمة التقييم، وتتصف هذه الجهات بالموضوعية وبالمنهجية في التعامل مع مجمل عملية التقييم، بالرغم من التأثيرات الداخلية والخارجية المصاحبة للمراحل المختلفة التي تمر بها السياسة العامة[4].

5- وحدات الرقابة والتقييم داخل الوزارات والاجهزة التنفيذية، فهناك وحدات في كل وزارة أو جهاز تنفيذي وهذه الوحدات بغض النظر عن اختلاف مسمياتها تكون مهمتها المراقبة والمتابعة والتقييم للسياسات العامة التي تقع على الوزارات أو

(1) موهوب ياسين، مصدر سبق ذكره، ص 30.

(2) محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص 297.

(3) يُنظر: محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص 297.

(4) يُنظر: موهوب ياسين، مصدر سبق ذكره، ص 30.

الاجهزة التنفيذية التابعة لها مسؤولية تنفيذها، وتعد هذه الوحدات وسيلة فاعلة لمعرفة الاداء الحكومي للجهة المعنية[1].

6- اجهزة الرقابة غير الرسمية، وتشمل وسائل الاعلام والمؤسسات الاكاديمية ومراكز الابحاث المتخصصة، والاحزاب السياسية التي يكون لها دور كبير في صنع السياسات العامة سواء كانت هذه الاحزاب في السلطة أو في المعارضة وكذلك جماعات الضغط وغيرها، كلها تمارس عملية تقييم للسياسة العامة المرسومة، وكل بحسب مكانته وتأثيره ومدى استفادته من هذه السياسة[2].

رابعاً - معايير تقييم السياسات العامة

تمثل معايير التقييم وسائل للتحقق من مدى وصول السياسات العامة إلى أهدافها، وتشكل امراً مهماً واساسياً في عملية تقييم السياسات، لقياس المقدار والنسب المتحققة من تطبيق السياسة المحددة[3].

ويمكن عن طريق معايير معرفة وفحص وتقييم نتائج السياسة، إذ إنها تمكن انشطة التقييم من التركيز على جوانب نتائج السياسة التي يقدرها المجتمع اكثر من غيرها، ولكن في الغالب ما تكون مخرجات السياسة متعددة الاوجه، ويمكن أن تختلف الاحكام على تلك النتائج اعتماداً على أي جانب من جوانب مخرجات السياسة العامة التي يتم التأكيد عليها[4].

بيد ان تعدد وتنوع معايير التقييم قد يربك عملية تقييم السياسات أو يشكل عقبة في مسارها في حال استعمال معايير متباينة بين مرحلة تقييم واخرى أو في حال اختلاف

---

(1) لبيب شائف محمد، مصدر سبق ذكره، ص 61.

(2) يُنظر: محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص 297، وعن دور الأحزاب السياسية في عملية تقييم السياسات العامة يُنظر: حسيبة غارو، مصدر سبق ذكره، ص 91 – 93.

(3) محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص 280.

(4) حسين أباظة (اشراف)، مصدر سبق ذكره، ص 76.

جهات التقييم باستعمال معايير متباينة قد تفضي إلى ظهور نتائج تقييم مختلفة، وتتطلب عملية تحديد المعايير المعتمدة في عملية التقييم فهماً لجوانب ثلاثة هي[1]:

1- ماهية المعايير المستخدمة.

2- مدى الاهمية النسبية لكل معيار.

3- كيفية استعمال هذا المعيار والمقارنات الواجب عملها للأغراض المتعددة.

وذلك يتطلب من القائمين على عملية تقييم السياسات، بهدف تحقيق التوافق استعمال نفس المعايير والمؤثرات لمقارنة خيارات السياسة خلال مرحلة صنع القرار. ويجب ان تغطي هذه المعايير والمؤشرات الاهتمامات البيئية والاجتماعية والاقتصادية وكذلك الاهداف الاساسية التي يجب أن تحققها السياسة[2].

وبالإمكان تقسيم معايير السياسات العامة بالشكل الآتي:-

1- المعايير الرئيسة، وتشمل:

أ- المخرجات المباشرة، وتتمثل في التشريعات والقوانين والتعليمات والقرارات. والمعايير التي تستخدم في تقييم هذه المخرجات وهي: الوضوح والتعريف بشكل إجرائي. والاتساق والانسجام الداخلي في المضمون. والانسجام والملائمة مع القيم السائدة. والشمولية. ومدى إمكانية تنفيذها. ودرجة القبول[3].

ب- صافي المخرجات، ويستخدم هذا المعيار لقياس النتائج النهائية للسياسة العامة عن طريق طرح المدخلات من المخرجات، وهو يتناسب مع القطاعات الصناعية والانتاجية ذات الطبيعة الاقتصادية اكثر منه في مجال السلع والخدمات العامة التي هي محور السياسات العامة. ففي قطاع التعليم

(1) وصال نجيب العزاوي، **مبادئ السياسة العامة**، مصدر سبق ذكره، ص 120-121.

(2) حسين أباظة (اشراف)، مصدر سبق ذكره، ص 76.

(3) عمار معمر، "إشكالية صنع السياسة العامة في الجزائر – دراسة وصفية تحليلية"، رسالة ماجستير، جامعة بن يوسف بن خدة، كلية العلوم السياسية والإعلام، الجزائر، 2009/2008، ص 40.

تتمثل المخرجات بالمعرفة والمهارات والقيم وغيرها وهي مخرجات تعد مسألة قياسها اكثر صعوبة من قياس مخرجات القطاعات التي تهدف إلى الربح[1].

ت- الآثاروالنتائج، هناك اختلاف بين الآثاروالنتائج، فالنتائج تمثل ما تم فعله، أمّا الآثار فتمثل التغيرات الحاصلة من جراء تنفيذ السياسة، وللآثار أبعاد متعددة منها: أثرها على المشاكل العامة للشرائح المعنية بها، وتأثيرها على فئات غير مستهدفة بالأساس سلبياً أو ايجابياً، وهناك سياسات ذات آثار آنية وأخرى مستقبلية، وكذلك من حيث صعوبة وسهولة قياس التكاليف المباشرة وغير المباشرة.

فضلاً عن ذلك فإن الآثار قد تأخذ اشكالاً اخرى تتمثل بمدى تحقق الاهداف الاقتصادية، للاقتصاد القومي من توسع وانتاجية، والربحية الاجتماعية من مواصلات، وخدمات، وتعليم، وصحة وغيرها[2].

2- المعايير الثانوية، وهي معايير غير مباشرة ولا تقيس النتائج النهائية المتحققة نتيجةً لتطبيق السياسة العامة بل تقيس بعض النواحي الجزئية التي ترتبط ايجابياً بالمعايير الجوهرية المباشرة، وتتعلق هذه المعايير بالمخرجات والهياكل والمدخلات[3]، وتُقسم على عدد من المعايير وهي:

أ- معايير اجرائية، من اجل ضمان صحية رسم السياسات العامة من الناحية الاجرائية، لابد من التحقق منها من خلال وجود: منهجية علمية في تحديد المشكلة. واستراتيجية وإجراءات واضحة. وتحديد البدائل الممكن تطبيقها. وتوفير وسائل إبداعية. وتوفير المعلومات الكافية[4].

---

(1) محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص 281 – 282.

(2) عمار معمر، مصدر سبق ذكره، ص 40 – 41.

(3) محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص 287.

(4) عمار معمر، مصدر سبق ذكره، ص 41.

ب- المعايير التنظيمية، وتتضمن التحقق من وجود آليات تنظيمية، وبالشكل التالي: وجود وحدات تنظيمية متخصصة بعملية التقييم. وتأسيس وحدات متخصصة بالتخطيط طويل المدى. ووجود علاقات مترابطة بين مختلف الجهات المعنية بإعداد وتنفيذ وتقييم السياسات العامة. ووجود أفراد وجماعات ومراكز بحث تهتم بمختلف عمليات السياسة العامة[1].

ج- المعايير الخاصة بالمدخلات اللازمة لرسم السياسات العامة، وتتضم قوى عاملة مؤهلة ذات كفاءات وخبرات ملائمة. ومعلومات ومصادر وخبرة مختلفة من مكتبات وخدمات استشارية وبحثية في مجال رسم السياسة العامة. ومعدات وسائل الاتصال. والامكانات المالية اللازمة. وحوافز كافية تشجع العاملين على المشاركة والابداع[2].

خامساً - أنواع تقييم السياسات العامة

لا يعتمد تقييم السياسات العامة على نوع واحد من انواع التقييم بل تتعدد الانواع وتختلف بحسب الغاية المرجوة منها التي من الممكن أن تؤديها، فتعدد الاتجاهات والانواع بتعدد النظريات والمناهج العلمية المتبعة بها والطرق المختلفة التي من الممكن ان تعتمد فيها. وقد يكون التقييم دائماً باستمرار بقاء السياسة وقد يكون مرحلياً لمدة محددة.

وهناك تقسيمات عديدة لأنواع تقييم السياسات العامة سيتم التركيز على التقسيمات الاكثر تداولاً منها، وكما يأتي:

1- التقييم بحسب توقيتات السياسة العامة، يُقسم هذا التصنيف التقييم بحسب الأوقات التي تحتاجها عمليات السياسات العامة، ويمكن إيجازها بما يأتي:

(1) عمار معمر، مصدر سبق ذكره، ص 41.

(2) محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص 288.

أ- التقييم السابق للتنفيذ، ينصب على دراسة جدوى السياسة العامة نفسها وذلك قبل أن يتم تنفيذها لغرض معرفة مدى الأهمية والجدوى الفعلية من تنفيذها[1]، ويتصف هذا التقييم بالوقاية في مرحلة إعداد السياسة العامة ويرتكز على تحليل المعطيات والمعلومات المتوفرة حول طبيعة السياسات والموارد المتاحة وإمكانية تطبيقها بنجاح والعقبات والآثار المحتملة سواء كانت مقصودة أو غير مقصودة[2].

ب-التقييم الملازم للتنفيذ، هذا التقييم آني ومستمر ويواكب عملية التنفيذ ويتصف بالمتابعة المباشرة والأثر التوجيهي في إدارة السياسة العامة وتنفيذها. ويتم من خلاله ملاحظة سير عملية تنفيذ السياسات العامة ومتابعة مستجداتها (الفرص والمعوقات) واتخاذ الإجراءات المناسبة التي تحقق فاعلية سير السياسات العامة في المجالات الموضوعية والقانونية والإجرائية الملائمة للمصلحة العامة في الدولة[3].

ج- التقييم اللاحق للتنفيذ، يتم التقييم هنا في الوقت اللاحق لعملية التنفيذ والغرض منه هو التعرف على مدى نجاح السياسة المنفذة في تحقيق الأهداف المحددة لها، وتحديد المنافع والسلبيات المباشرة وغير المباشرة الناتجة عن تنفيذ هذهِ السياسة[4].

ويتصف هذا التقييم بالعلاجية ويستند إلى التغذية المعلوماتية الراجعة في تحليل نتائج التنفيذ والآثار المرتبطة بذلك وتحديد مستويات الإنجاز وتحقيق الأهداف والمعايير المرسومة[5].

---

(1) محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص 298.

(2) نائل عبد الحافظ العواملة، مصدر سبق ذكره، ص 130.

(3) المصدر نفسه، ص 130-131.

(4) محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص 298.

(5) نائل عبد الحافظ العواملة، مصدر سبق ذكره، ص 131.

2- التقييم حسب مراحل السياسة العامة، وهو منحى منهجي يقوم على اساس فهم كامل لطريقة عمل برنامج أو مشروع أو سياسة ما ولا سيما اذا كان طويل المدى ويشهد تغييرات على مراحل السياسة المختلفة، وهنا تكون منهجية التقييم قادرة على تحديد أوجه القصور ومواطن القوة في المراحل المختلفة للسياسة[1].

وبحسب هذا التصنيف تظهر انواع التقييم بما يأتي:

أ- تقييم عملية صنع السياسة العامة، يتركز الهدف من تقييم عملية صنع السياسة العامة حول تقييم ومعرفة مدى فاعلية وكفاءة هذه العملية عن طريق توفير البيانات والمعلومات عن آثار المقترحات على كل اعضاء المجتمع ويساعد في عملية اختيار البديل وقد يساهم في تقليل تحيز صناع السياسة، وفي حال توفر دليل على مزايا وعيوب بديل معين تتولد رؤيا جديدة تقود إلى خلق بدائل أفضل[2]. والتقييم هنا لا يشكل اتخاذ قرار الاختيار، بقدر ما هو عامل مساعد على توفير الاساس الوقائعي لموضوعات القرار لكل المشاركين فيه، فضلاً عن ذلك يُنظر إلى التوجه نحو تقييم عملية صنع السياسات كونه احد مدخلات هذه العملية، أي إن النشاط التقييمي يمكن ان يكون له مردود على تطوير صنع السياسة واختيار البدائل. بما يعني أن نشاط التقييم ينطلق من اعتباره مدخلاً مؤثراً في عملية صنع السياسات التي تشمل على: الاستجابة، والعدالة، والمساواة، وتخفيف ضغط المطالب المساندة، والتوازن بين القوى، والمعلومات والبعد المعلوماتي كمدخل في عملية صنع السياسات، على اساس ان كم ونوعية ومصداقية المعلومات المتوفرة تؤثر على فعالية السياسات[3].

---

(1) Marie Pier Rochon, Types of Evaluation Methodology , at link: http://www.ehow.com/info_8510858_types-evaluation-methodology.html

(2) نادية بونوة، مصدر سبق ذكره، ص 60.

(3) يُنظر: وصال نجيب العزاوي، **مبادئ السياسة العامة**، مصدر سبق ذكره، ص 114.

ب-تقييم عملية تنفيذ السياسة العامة، ويُقصد بتقييم عملية تنفيذ السياسة العامة: "نمط متتابع من النشاط يسهم في تقييم السياسات العامة ويكمل حلقة الصنع والمضمون والآثار" ويطلق عليه من قبل دارسي الادارة العامة تقويم المتابعة، اذ يركز على الأداء والغايات والاهداف وبإيجاز على مخرجات السياسة العامة، أي التركيز على إجراءات تنفيذ أو تطبيق السياسة – البرنامج[1].

ويهدف تقييم التنفيذ الحكم على مدى التزام الجهاز التنفيذي بإتباع الخطط والبرامج والإجراءات المرسومة، ويتضمن هذا النوع من التقييم عدة محاور أهمها:

- العلاقات الانسانية التي تهتم بسلوك الفاعلين.
- محور سياسي ينصب على المنظمة نفسها كمجموعة من القواعد السلوكية المنظمة.
- محور هيكلي ينصب على القواعد السلوكية غير المنظمة.
- النظم التي تربط بين المنظمات وبعضها، وبينها وبين البيئة والنظام[2].

ج- تقييم آثار السياسة العامة، ويعتني هذا النوع من التقييم بمرحلة الآثار والنتائج الناجمة عن التنفيذ ويهتم بمعرفة فاعلية السياسة العامة ومدى تحقيق النتائج المرجوة[3]. وتجري عملية تقييم الآثار والنتائج بجمع البيانات الوصفية عن البرنامج أو السياسة لدراسة النتائج على المدى القصير، ويتم التركيز على المهام التي تصف الناتج من النشاط، وهنا تظهر الآثار المباشرة لإجراءات محددة وتساعد على تحديد التغيرات في المواقف ولمعرفة نوايا الجمهور، والسلوك أو السياسات والتغيرات المؤسسية[4].

---

(1) المصدر نفسه، ص 114.

(2) نادية بونوة، مصدر سبق ذكره، ص 60.

(3) المصدر نفسه، ص 60.

(4) Marie-Pier Rochon , Op cit.

د- تقييم الأداء، تقوم عملية تقييم أداء الجهاز التنفيذي من أجل قياس أداء وحداته في مرحلة سابقة بهدف التصرف على مستوى أدائه ومقارنته بمعايير موضوعة مقدماً على أسس علمية، ويتم القياس بواسطة مؤشرات محددة، وكل المعايير والمؤشرات معبرة عن أهداف الجهاز التنفيذي، ويُعد تقييم الأداء بمثابة مرحلة من مراحل العملية الإدارية التي تتكون من التخطيط والتنظيم والرقابة والمتابعة ثم مرحلة تقييم الفاعلية والكفاءة والأداء من خلال مقارنة الأداء المتحقق لمرحلة مع أداء المخطط للمرحلة نفسها، أو مقارنة الأداء الفعلي أو المتحقق لمرحلة مع الأداء الفعلي للمراحل السابقة لغرض تحديد الانحرافات وتشخيص نقاط القوة والضعف، وما يتبعه من مراجعة الخطط أو أساليب التنفيذ، وبذلك تكون عملية تقييم الأداء وسيلة لقياس كفاءة الأداء باتجاه تحقيق الأهداف، لهذا ارتبطت عملية تقييم الأداء بأهداف السياسة – البرامج المراد تقييمها، مما يؤدي إلى وجود دقة وواقعية الأهداف وإمكانية تحقيقها[1].

3- وهناك تقييم متنوع وشامل للتوقيتات والمراحل والأهداف يأخذ أشكالاً متعددة أهمها ما يأتي:

أ- التقييم المتقدم، ويسبق تبني السياسة العامة، ويشكل الأداة الأساسية في عملية رسم السياسات وتحديد الخيارات والأولويات، وفي الغالب يقع على عاتق الخبراء والساسة ومحللي السياسة العامة بهدف الحصول على المعلومات المطلوبة خلال عملية صنع السياسة، ويستند إلى معايير وأسس موضوعية تساهم في معرفة الآثار التي قد تنجم في المراحل الأخرى[2].

ب-التقييم الاستراتيجي، هذا النوع من التقييم يساعد على القيام بتعديلات وترتيبات ضرورية قبل البدء بعملية التنفيذ، ويمنح المنفذين معطيات عن

(1) يُنظر: وصال نجيب العزاوي، **مبادئ السياسة العامة**، مصدر سبق ذكره، ص 118.

(2) أحمد طيلب، مصدر سبق ذكره، ص 39-40.

البيئة الداخلية والخارجية التي تساعدهم في إعادة النظر في مواردهم وجدولهم الزمني المخصص لمتطلبات عملية التنفيذ[1].

ج- تقييم البرامج، يمثل هذا النوع جوهر عملية تقييم السياسة العامة وينال إهتماماً كبيراً قد يتجاوز مهمة التنفيذ، وسبب هذا يتجلى بالتحقق من مدى نجاح الممارسات العملية للعمليات التنفيذية على المستويات الفنية الإجرائية، ومعرفة مدى تحقيق البرامج الحكومية لأهدافها المطلوبة[2].

د- تقييم الفعالية، يتضمن هذا التقييم معرفة القدرة الإنتاجية للبرامج الحكومية، ومدى تحقيق الأهداف الموضوعة في السياسة العامة، والكشف عن كل الانحرافات التي قد تحدث في مسار عمليات التنفيذ والتلاعبات السياسية أو الإدارية أو أي هدر بالوقت والجهد أو اسراف في الإمكانات، كما يعطي حقيقة وجوهر السياسات العامة وصداها في الواقع، ويعد المواطن المؤشر الأهم لقياس الفعالية، وما يعنيه ذلك من معرفة مدى انعكاس السياسات العامة على المواطن في الاتجاهين الإيجابي والسلبي[3].

هـ- تقييم الأداء، ويختبر هذا النوع من التقييم مخرجات البرامج – السياسة بعد التعرف على المدخلات الخاصة به، ويهدف تقييم الأداء إلى تحديد ما تنتجه السياسة، في بعض الأحيان بغض النظر عن الأهداف المعلنة، ويقدم هذا النمط من التقييم نقاطاً مرجعيةً أو بيانات عن الأداء التي تستخدم كمدخلات لأنماط التقييم الأكثر شمولاً وقوة[4].

و- تقييم النتائج، يتم في هذا التقييم الاهتمام بمعرفة وقياس النتائج والآثار المترتبة على تنفيذ السياسات العامة سواء كانت إيجابية أم سلبية، وتشخيص المؤشرات المباشرة وغير المباشرة المرتبطة بتلك الآثار[5].

(1) نادية بونوة، مصدر سبق ذكره، ص 59.
(2) المصدر نفسه، ص 59.
(3) أحمد طيلب، مصدر سبق ذكره، ص 40.
(4) حسين أباظة (اشراف)، مصدر سبق ذكره، ص 75.
(5) نادية بونوة، مصدر سبق ذكره، ص 60.

ز- تقييم السياسات، يكون تقييم السياسات مكملاً لبقية أنماط التقييم الأخرى لما يتضمنه من اتجاه تحليلي لتشخيص الظروف البيئية المهمة التي تتفاعل مع تنفيذ وتطبيق السياسات، كما يتضمن محاولة تقييم وتطوير مقاييس أو مؤشرات لمراقبة الظروف البيئية خلال فترة معينة للحصول على المعلومات التي تثبت بأن هذهِ الظروف لم تتغير أو تحسنت أو تدهورت[1].

وبالرغم من اختلاف أنواع وأنماط عمليات التقييم إلاّ أن نجاح عملية تقييم السياسات العامة يقتضي أن تكون شاملة لمختلف المراحل والتوقيتات لعمليات السياسات العامة المتنوعة، والاعتماد على المعايير والمؤشرات العلمية والعملية الدقيقة للخروج بنتائج دقيقة.

سادساً - أساليب تقييم السياسات العامة

تتبع الجهات المسؤولة عن السياسات العامة أساليباً عديدةً في عملية التقييم يمكن توضيح الأهم فيها كما يأتي:

1- التقارير وجلسات الاستماع، تعتمد الجهات المعنية بالتقييم سواء كانت الحكومة أو السلطة التشريعية، أسلوب التقارير وعقد جلسات الاستماع للأطراف أو الجهات المعنية لغرض التعرف على واقع العمل والإنجازات المتحققة بخصوص سياسة معينة[2].

2- العينة المسحية، يقدم من خلال هذا الأسلوب معلومات شاملة وحيوية من الجهات أو الفئات المستهدفة في سياسة ما، وتؤدي العينة المسحية، إذا ما تم إجراؤها بشكل صحيح، لاستنتاجات عن المجتمع بالكامل اعتماداً على الاتجاهات وأنماط التغيير داخل العينة الممثلة لهذا المجتمع.

3- دراسات الحالة، تقدم وثيقة دراسة الحالة، جزءاً مكملاً للأساليب التي تتضمن عينات أكبر لمسوح عينات محددة للحصول على بصيرة وافية عن تأثيرات السياسة[3].

---

(1) أحمد طيلب، مصدر سبق ذكره، ص 41.

(2) محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص 289.

(3) حسين أباظة (اشراف)، مصدر سبق ذكره، ص 78.

4- مقارنة الأداء بمعايير عالمية، فربما لا يجدي التقييم المعتمد على المعايير المحلية فيتم اللجوء إلى معايير عالمية، فعلى مستوى نمط الإدارة المتبعة، فقد يتم مقارنة ذلك مع المعايير والمواصفات العالمية للجودة ISO والتأكد من مدى المطابقة لهذهِ المعايير[1].

5- الزيارات الميدانية، ويقوم بها كبار المسؤولين واللجان البرلمانية أو لجان مشتركة لعدد من الجهات لغرض التعرف من كثب على مستوى الاداء والتفتيش على سير العمل[2]، ويتيح هذا الأسلوب للقائمين على التقييم فرصة المشاهدات التفصيلية عما تم رؤيته أو سماعه على أرض الواقع التي من المتوقع ان تنفذ فيها سياسة ما، وهو إجراء مفيد جداً ووسيلة للإبلاغ عن السلوكيات والإجراءات والعمليات المتبعة[3].

6- لقاءات مع مصدر أساس المعلومات، يتمثل بالحديث مع شخصيات بصورة منفردة عن موضوع أو قضية معينة، يُنظر إلى أي من هذهِ الشخصيات على أنه قائد لمجتمع أو مؤسسة، والغرض من هذا الأسلوب هو التعرف على آراء وتصورات هذا الشخص المهم عن السياسة وعملياتها والوضع السياسي المتصل بها.

7- مقابلات مع اعضاء المجتمع، تتضمن طرح مجموعة من الأسئلة المحددة والمناقشات الميسرة في اجتماع مفتوح لكل أفراد المجتمع وتستخدم لجمع وجهات نظر وتغذية راجعة من المستفيدين والأطراف المعنية الأخرى ليستعملها صناع القرار، ولنشر معلومات محددة في المجتمع[4].

(1) محمد قاسم القريوتي، مصدر سبق ذكره، ص 290.

(2) المصدر نفسه، ص 289.

(3) حسين أباظة (اشراف)، مصدر سبق ذكره، ص 78.

(4) المصدر نفسه، ص 78.

سابعاً - معوقات عملية تقييم السياسة العامة

تواجه عملية تقييم السياسات العامة مجموعة معوقات أو صعوبات تشكل حجر عثرة في مسار عملية التقييم السليمة، ويمكن إيجاز هذهِ المعوقات بما يأتي:

1- غموض عدد من الأهداف الخاصة بالسياسات العامة وعدم قابليتها للقياس.

2- صعوبة تقييم السياسات ذات الطابع الرمزي، كأهداف السياسة الثقافية لتعزيز الانتماء والاعتزاز بالهوية الوطنية[1].

3- قد يحصل تعارض أو تغيير في أهداف السياسات العامة بسبب اختلاف المصالح والتوجهات للجهات التي تستهدفها هذهِ السياسات.

4- هناك معلومات وبيانات تتطلبها عملية التقييم يصعب الحصول عليها من قبل الجهات القائمة على التقييم[2].

5- نقص الخبرات، إذ يتطلب تقييم السياسات المتكاملة، في ضوء تعقيداتها، خبرات فنية، ويشكل نقصانها عقبة تعرقل إتمام عملية التقييم هذهِ.

6- قد تؤدي الدوافع السياسية إلى عدم صحة التقييم، إذ عادةً ما يتم استعمال التقييم بشكل متحيز ومرتبط بالمصالح الذاتية لأغراض سياسية، بحيث يتم التقييم للتغطية على موقف حكومي معين، كما يتم تصميم التقييم في بعض الأحيان لتحقيق مكاسب حزبية أو لتأكيد توجهات أيديولوجية محددة بشكل مسبق بدلاً من تحسين صياغة السياسة[3].

7- غياب العلاقات السببية في عدد من السياسات بين المدخلات والمخرجات والآثار، مما يؤدي إلى أن يكون تقييم كل مرحلة منفرداً.

8- تجنب التكاليف المادية التي تتطلبها عملية التقييم ومنه عدم اهتمام الدولة بها[4].

---

(1) عمار معمر، مصدر سبق ذكره، ص 43.

(2) Elliot Stern , Role of Evaluation in Public Policy , Presentation to Conference: ‘Evaluation of EU Structural Funds: Reinforcing Quality and Utilisation’ , Lithuania , March 2009 , P18.

(3) حسين أباظة (اشراف)، مصدر سبق ذكره، ص 80.

(4) عمار معمر، مصدر سبق ذكره، ص 43.

الفصل الخامس

السياسات العامة.. نماذج تطبيقية

(العراق – ماليزيا – الولايات المتحدة الأمريكية)

- المبحث الأول : السياسات العامة في العراق
- المبحث الثاني : السياسات العامة في ماليزيا
- المبحث الثالث : السياسات العامة في الولايات المتحدة الأمريكية

الفصل الخامس

السياسات العامة.. نماذج تطبيقية

(العراق – ماليزيا – الولايات المتحدة الأمريكية)

بعد تناول السياسات العامة في البحث ضمن إطار نظري اشتمل على مختلف الجوانب التي تطلبها الموضوع من نشأة ومفاهيم وتطور وعمليات اساسية تمر بها السياسات العامة، يأتي الدور للتعرف على عددٍ من النماذج التطبيقية المختلفة وإن كانت قليلة الاّ أنها تمثل تجارب متباينة من حيث القدم والتطور وتحقيق النتائج. ولعل هذا الأمر هو الدافع في اختيار هذهِ التجارب التي من خلالها سيتم التعرف على تجربة في السياسات العامة تعاني من مشاكل وتواجه تحديات تتمثل بتجربة العراق في مجال السياسات العامة، وتجربة اخرى في طريق التطور تتمثل بالسياسات العامة في ماليزيا وحققت انجازات كبيرة، واخرى تجربة عريقة تمثل الانطلاقة الاساسية للسياسات العامة في مجالي التنظير والتطبيق تتمثل في تجربة الولايات المتحدة الأمريكية.

وسيتم دراسة النماذج هذه في ثلاثة مباحث بالترتيب التالي:

- **السياسات العامة في العراق**
- **السياسات العامة في ماليزيا**
- **السياسات العامة في الولايات المتحدة الأمريكية**

المبحث الأول

السياسات العامة في العراق

يشكل الاهتمام بالسياسات العامة أمراً ملحاً في دولة مثل العراق تحتاج إلى خطةٍ شاملةٍ للنهوض في ظل إمكانيات وموارد هائلة وموقع جغرافي مهم ومكانة إقليمية ودولية يجب أن تكون ذات تأثير يناسب العراق بمكانته ودوره الحضاري من جهة، ومن جهة أخرى لما يمر به العراق من مرحلة تحول تعتريها مشاكل كثيرة تُعد أغلبها معوقات تحتاج إلى وضع سياسات عامة فاعلة من أجل معالجتها أو إزالتها. وتطوير مختلف القطاعات الخدمية والإنتاجية وعلى مختلف المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والعسكرية والصحية والتعليمية وغيرها.

وللتعرف على السياسات العامة في العراق بإطارها التطبيقي يجب التعرف على فواعل صنع هذهِ السياسات ومن ثم الجهات المكلفة والمؤثرة في عملية تنفيذها من أجل الوصول إلى نظرة تقييمية لها تبين مدى نجاحها وفاعليتها.

أولاً - فواعل صنع السياسات العامة في العراق

تشترك جهات وأطراف عديدة في عملية صنع السياسات العامة في العراق منها رسمية وأخرى غير رسمية ويختلف تأثير كل جهة منها عن غيرها، ويمكن إيجازها كما يأتي:

1- الفواعل الرسمية، وهي الجهات أو المؤسسات التي حدّدها الدستور العراقي النافذ لعام 2005 وأوكل اليها مهمة وضع السياسات العامة كأحد وظائفها المحددة وأهمها:

أ- السلطة التشريعية، وتتكون السلطة التشريعية الاتحادية في العراق من مجلس النواب ومجلس الاتحاد[1].

(1) المادة 48 من الدستور العراقي النافذ لعام 2005.

ومجلس النواب العراقي هو محور السلطة التشريعية، والجهة الأساسية فيها، ويتكون من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مئة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه[1].

ويقع ضمن مسؤولية مجلس النواب تشريع القوانين الاتحادية[2]، والتشريع يُقصد بهِ مجموعة القوانين المكتوبة التي تصدر من قبل سلطة مختصة دستورياً في بلد ما، ويطلق أيضاً على عملية وضع القوانين وإصدارها[3]. يضاف إلى ذلك أنه لمجلس النواب تقديم مقترحات القوانين عن طريق عشرة من أعضائه أو من إحدى لجانه المختصة[4]. ومقترح القانون لا يعني مشروع القانون لأن المقترح هو فكرة والفكرة لا تكون مشروعاً، ويلزم أن يأخذ طريقه إلى النفاذ بالشكل الدستوري السليم لإعداد مشروع قانون وفق ما رسمته القوانين والتشريعات النافذة إذا ما وافق ذلك سياسة السلطة التنفيذية التي أقرها مجلس النواب[5]. ويمارس مجلس النواب دوره في صنع السياسات العامة عن طريق ما يوضع أمامه من قبل السلطات الأخرى من مشاريع قوانين وسياسات عامة من أجل إقرارها.

وتوجد في مجلس النواب العديد من اللجان الأساسية أو الفرعية كل لجنة تختص بمجال معين كلجنة الأمن والدفاع ولجنة التربية والتعليم ولجنة حقوق الإنسان وغيرها، وهذهِ اللجان مهمتها معالجة القضايا والتشريعات والمشكلات المطروحة ضمن اهتمامها.

(1) يُنظر:- الفقرة أولاً من المادة 49 من الدستور العراقي النافذ لعام 2005.

(2) يُنظر:- الفقرة أولاً من المادة 61 من الدستور العراقي النافذ لعام 2005.

(3) محمد عباس محسن، "إقتراح القوانين بين المبادر التشريعية والمبادرة الحكومية.. مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الإتحادي العراقي". **مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية**، العدد 11، (الشلف: 2014)، ص 74.

(4) من المادة 60 من الدستور العراقي النافذ 2005.

(5) محمد عباس محسن، مصدر سبق ذكره، ص 73.

وغالباً ما تطرح القضايا ومحاولات معالجة المشاكل وتشريع القوانين والسياسات العامة في مجلس النواب من قبل الأعضاء ولكن لا يتم إقرارها إلاّ بعد حصول التوافق عليها من قبل الكتل النيابية، فعمل مجلس النواب العراقي محكوم بالديمقراطية التوافقية وكثيراً ما يتأخر إقرار أي سياسة عامة بسبب ضرورة حصولها على اتفاق الكتل البرلمانية الرئيسة في المجلس.

وبالنسبة لمجلس الاتحاد فإنه القسم الثاني من السلطة التشريعية في العراق وهو مجلس تشريعي يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم[1].

وهذا المجلس لم يتشكل بعد بسبب عدم صدور القانون الخاص بتشكيله وعضويته من قبل مجلس النواب. ويهدف تشكيل هذا المجلس إلى توفير فرصة المشاركة لأكبر عدد ممكن من أبناء الشعب العراقي من جهة، ولكي تتم عملية توظيف واستثمار اكبر عدد ممكن من طاقات المجتمع لبناء المجتمع والدولة معاً من جهة أخرى، على أن لا يتعدى دور هذا المجلس الصفة الاستشارية فهو بمثابة المرشد الذي يقدم النصح والإرشاد للمجلس النيابي وبالنتيجة لا يمتلك حق المشاركة في التصويت[2].

ومن هنا يكون دور مجلس الاتحاد – في حال تشكيله – دوراً استشارياً في مجال صنع السياسات العامة وذلك بإيضاحه مواطن القوة فيها أو وحدود التقصير والضعف التي تعانيها سياسة عامة معينة.

ب-السلطة التنفيذية، تتكون هذهِ السلطة بحسب الدستور العراقي النافذ لعام 2005 من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء[3]. وتمتلك دوراً فاعلاً ومؤثراً في عملية صنع السياسات العامة عن طريق الصلاحيات التي خولها إليها الدستور النافذ، وذلك يكون في عدة مجالات يتمثل أهمها بما يأتي:

---

(1) المادة 65 من الدستور العراقي النافذ لعام 2005.

(2) مطاع هاشم، دور السلطة التشريعية في رسم السياسة العامة بعد 2003، ص 13، في:
http://www.alrafedein.com/images/alrafedein-center-1.pdf

(3) المادة 66 من الدستور العراقي النافذ لعام 2005.

- مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء[1].
- تخطيط السياسات العامة والخطط العامة للدولة.
- اقتراح مشروعات القوانين.
- إصدار الأنظمة والتعليمات والحساب الختامي وخطط التنمية.
- إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره[2].

بذلك تكون السلطة التنفيذية هي الجهة المسؤولة عن مشاريع القوانين والسياسات العامة التي تقدم إلى مجلس النواب وحتى المقترحات التي تقدم من قبل أعضاء مجلس النواب أو إحدى اللجان المختصة فيه يستلزم أن تقدم بشكل مقترح إلى السلطة التنفيذية التي تقوم بصياغته على شكل مشروع ثم يقدم إلى مجلس النواب لمناقشته وإقراره أو تعديله أو رفضه، وذلك من أجل أن تأخذ هذهِ المقترحات سياقاتها الدستورية في مجال التشريع بأن تصاغ بصيغة (مشاريع القوانين) بالتنسيق مع السلطة التنفيذية التي أناطت بها المادة (80 / أولاً) من الدستور مهام (تخطيط وتنفيذ السياسات العامة والخطط العامة للدولة)، وإنجاز هذه المهام يلزم أن ترسل مقترحات القوانين إلى السلطة التنفيذية لدراستها وجعلها على شكل مشاريع قوانين اذا كانت لا تتقاطع مع الأحكام الدستورية والقوانين ومنسجمة مع السياسات العامة للدولة ومع الخطط العامة المعدة في المجالات كافة ومنها السياسية والاجتماعية والمالية، وذلك وفق السياسات المحددة لإعداد مشاريع القوانين[3].

ويظهر دور السلطة التنفيذية في إعداد السياسات العامة جلياً وربما بشكل يفوق حتى دور السلطة التشريعية نفسها حينما جعل الدستور العراقي من السلطة التنفيذية الجهة الوحيدة المخولة بتقديم مشاريع القوانين أو السياسات العامة إلى

(1) المادة 60، الفقرة أولاً، الدستور العراقي النافذ لعام 2005.

(2) يُنظر: المادة 80، الفقرات: أولاً، ثانياً، ثالثاً، رابعاً، الدستور العراقي النافذ لعام 2005.

(3) محمد عباس محسن، صدر سبق ذكره، ص 76.

مجلس النواب بحسب ما جاء في المادة (60 / أولاً)، وبذلك يبين الواقع العملي أن البنيان الظاهري والمضمون الفعلي للنصوص الدستورية والقانونية يظهر تفوق المبادرات التشريعية الحكومية على المبادرات التشريعية البرلمانية، ويعود ذلك للشروط القانونية المفروضة على المبادرة التشريعية البرلمانية[1].

وفضلاً عن ذلك فإن من حق السلطة التنفيذية الطعن بالتشريعات والقوانين التي يصدرها مجلس النواب في حال عدم دستوريتها أو عدم مرورها بالخطوات والمراحل التي رسمها الدستور، سواء كانت مخالفات شكلية للأوضاع الإجرائية التي يتطلبها الدستور، أم تلك التي يكون مبناها مخالفاً للقواعد الموضوعية. ففيما يخص المخالفة الشكلية للدستور المتمثلة في الخروج على قواعد الاختصاص، أو مخالفة قواعد الشكل والإجراءات التي يتطلبها الدستور لكي يكون القانون صحيحاً ، ويترتب على عدم استيفائه الإجراءات المطلوب إتباعها في إصداره أن يكون باطلاً متعيناً الغائه على الواقعة المعروضة[2].

ويكون للسلطة التنفيذية دور في رسم السياسات العامة لكون الكثير من القضايا والمطالب تستوجب خبرات فنية متخصصة لرسم السياسات المتعلقة بها، وتمتلك الاجهزة الإدارية هذه الخبرة التي ربما تفتقدها السلطة التشريعية فيتم مشاركة هذه الاجهزة في عملية صنع وإعداد السياسة العامة[3].

ت-السلطة القضائية، هي السلطة الثالثة في الدولة التي لها دور في عملية صنع السياسات العامة، وهي سلطة مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر أحكامها وفقاً للقانون[4].

(1) محمد عباس محسن، صدر سبق ذكره ، ص 73 .

(2) المصدر نفسه، ص 73.

(3) مطاع هاشم، مصدر سبق ذكره، ص 22.

(4) المادة 87 من الدستور العراقي النافذ لعام 2005.

وتتكون السلطة القضائية الاتحادية من مجلس القضاء الأعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية، وجهاز الإدعاء العام، وهيئة الإشراف القضائي، والمحاكم الاتحادية الأخرى التي تنظم وفقاً للقانون[1].

ومجلس القضاء الأعلى هو هيئة مسؤولة ومشرفة على النظام القضائي في العراق ويتولى إدارة شؤون الهيئات القضائية بشكل مستقل عن أي وزارة وهو غير تابع للسلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية، أما المحكمة الاتحادية العليا فهي هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً تتكون من عددٍ من القضاة والخبراء في الفقه الإسلامي وفقهاء القانون، تعنى بالفصل في دستورية القوانين والقرارات والأوامر والأنظمة والتعليمات التي تصدر عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، وللحيلولة دون قيام السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية بمخالفة المبادئ الأساسية أو النصوص الواردة في الدستور. وتكون قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة أي غير قابلة للطعن وملزمة للجميع سواء كانوا أفراداً أو مؤسسات أو السلطات الثلاث للدولة[2]. وهكذا بالنسبة لباقي مؤسسات السلطة القضائية فلكل منها مهامه ووظائفه.

والجهة المسؤولة في السلطة القضائية على الرقابة الدستورية هي المحكمة الاتحادية، الأمر الذي يجعلها طرفاً مؤثراً في عملية صنع السياسات العامة وإعداد القوانين والتشريعات. ويتمثل مفهوم الرقابة على دستورية القوانين باختصار بأنه: تقرير حق لهيئة ما في أن تفرض رقابتها على ما تصدره السلطة التشريعية من قوانين لتحديد مدى انسجام الأحكام التي تقررها هذهِ القوانين مع النصوص الدستورية، فإذا ما تبين أن السلطة التشريعية أصدرت أو أقرت سياسة عامة معينة أو تشريعاً ما لمعالجة قضية محددة وخالفت مبدأً أو نصاً دستورياً فإن تلك السياسة أو التشريع يُعد باطلاً[3].

---

(1) المادة 89 من الدستور العراقي النافذ لعام 2005.

(2) هالة كريم، السلطة الثالثة تفصل في المنازعات بمعزل عن البرلمان والحكومة، في: http://www.alsabaah.iq/Articleshow.aspx?ID=59333
كذلك يُنظر:- المواد 90، 91، 92، 93، 94 من الدستور العراقي النافذ لعام 2005.

(3) فارس حامد عبدالكريم، الرقابة على سلطات الدولة، في:
http:// http://www.brob.org/bohoth/bohoth1/bohoth126.htm

وبذلك فقد منح الدستور العراقي لعام 2005 السلطة القضائية حق الرقابة القضائية على السلطة التشريعية وما تقره من تشريعات وقوانين وسياسات عامة، وصار للمحكمة الاتحادية العليا أن تنظر في الطعون المباشرة من قبل مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد ضد السياسات أو التشريعات التي يقرها مجلس النواب العراقي كضمانة أساسية للمواطنين توفر الحماية لهم من القوانين والأنظمة المتعارضة مع الدستور[1].

بالإضافة إلى دور هذهِ السلطات المنفرد في عملية صنع السياسات العامة في العراق فإن هنالك صلاحيات مشتركة تقع على عاتق السلطات الاتحادية حصرياً أهمها[2]:

أ- رسم السياسات الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها ورسم السياسات الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.

ب-وضع سياسة الأمن الوطني.

ج-رسم السياسة المالية والكمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية.

د- وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.

هـ- تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسيب تدفق المياه وتوزيعها العادل داخل العراق.

وهنالك اختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم فيما يخص صنع السياسات العامة أهمها[3]:

أ- رسم السياسة البيئية.

(1) فارس حامد عبدالكريم، مصدر سبق ذكره، ص 6.

(2) المادة 110، الفقرات: أولاً، ثانياً، ثالثاً، سابعاً، ثامناً، من الدستور العراقي النافذ لعام 2005.

(3) المادة 114، الفقرات: ثالثاً، رابعاً، خامساً، سادساً، سابعاً، من الدستور العراقي النافذ لعام 2005.

ب-رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.

ج- رسم السياسة الصحية العامة.

د- رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة.

هـ- رسم سياسة الموارد المائية الداخلية.

2- الفواعل غير الرسمية، هناك عدد من الفواعل والجهات غير الرسمية التي تشارك في عملية صنع السياسات العامة في العراق، أهمها:

أ- الأحزاب السياسية، يتمثل دور الأحزاب السياسية في عملية صنع السياسات العامة بدور أعضاء هذهِ الاحزاب الممثلين في السلطتين التشريعية والتنفيذية، فيتم اقتراح وإعداد مشاريع القوانين والسياسات من خلال هاتين السلطتين وتأتي هذهِ السياسات لتمثل رؤية وتوجهات أعضاء الأحزاب السياسية ولاسيما الاحزاب ذات التمثيل الكبير في البرلمان والحكومة.

ونتيجةً لنظام الديمقراطية التوافقية المطبق في العراق وتنامي دور الأحزاب الممثلة لمكون طائفي أو عرقي أكثر من غيرها في العملية السياسية، يكون القرار التشريعي في كثير من الأحيان وفق توافقات بين قادة الكتل والأحزاب السياسية ومحكوم بالتوازنات واستجابة لمصالح الجماعة الاجتماعية[1] وبالرغم من أن الديمقراطية التوافقية تفرض عدم تمرير سياسة عامة معينة من دون موافقة باقي الأطراف، إلاّ أن تأثير كل حزب يختلف بحسب ما يملكه من مقاعد في البرلمان أو الحكومة.

ب-وسائل الإعلام، تؤثر وسائل الإعلام بمختلف أنواعها المرئية والمسموعة والمقروءة في سير عملية صنع السياسات العامة في العراق من خلال ما تركز عليه من مطالب شعبية أو مشكلات وقضايا تتطلب المعالجة الجادة، ففي ظل الانتشار الكبير لوسائل الإعلام فإن السلطات والهيئات التشريعية والتنفيذية لا يمكن لها تجاهل أو عدم الاهتمام بما تطرحه وسائل الإعلام من موضوعات أو قضايا تحتاج إلى إصدار تشريعات أو سياسة للتعامل معها.

(1) وصال نجيب العزاوي، الديمقراطية التوافقية وفق المنظور العراقي، في:
http://iraqnewspaper.net/news.php?action=view&id=24314

ج- منظمات المجتمع المدني، بالرغم من أن المرحلة الحالية شهدت انتشاراً كبيراً لتأسيس ووجود المئات من منظمات المجتمع المدني في الساحة العراقية بمختلف أنواعها وتوجهاتها، وضمان الدستور العراقي لتشكيل مثل هكذا منظمات، بيد ان هذا الانتشار لم ينعكس بقوة على المجال السياسي ولم يكن بمستوى التأثير الفاعل في صنع السياسات العامة ولعل ذلك بسبب عدم النضج والوعي اللازمين لإدارتها[1]، والأوضاع السياسية والامنية غير الاعتيادية التي تعيق وجود أجواء ملائمة وسليمة لعمل هذهِ المنظمات.

ثانياً - المؤسسات والقوى المؤثرة في تنفيذ السياسات العامة في العراق

وفقاً للدستور العراقي وطبيعة النظام السياسي القائم في العراق تكون السلطة التنفيذية وما يتبعها من جهاز اداري وهيئات حكومية الجهة الأساسية التي تتولى مسؤولية تنفيذ السياسات العامة، ولكن هنالك مؤسسات وجهات رسمية تتمثل بالسلطات التشريعية والقضائية واخرى غير رسمية تتمثل بالأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام لها تأثير لا يمكن تجاهله في عملية تنفيذ السياسات العامة في العراق، ويمكن التطرق لها بالشكل الآتي:

1- المؤسسات الرسمية، وأهمها:

أ- السلطة التنفيذية، وهي تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء (كما تم ذكره)، ورئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة[2] ويمارس مجلس الوزراء صلاحية تنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة[3] لضمان تنفيذها للخطط والقوانين المقررة.

(1) مازن ليلو راضي، ضمانات احترام القواعد الدستورية في العراق، ص 11، في:
http://www.constitutionnet.org/files/guarantees_for_respecting_constitutional_rules_in_iraq.pdf

(2) المادة 78 من الدستور العراقي النافذ لعام 2005.

(3) المادة 80 - الفقرة أولاً من الدستور العراقي النافذ لعام 2005.

وتعمل السلطة التنفيذية بما تتضمنه من وزارات وجهاز إداري يتوزع بين المركز والمحافظات وبين المركز والإقليم ووزارته والأجهزة الإدارية التابعة له، على تنفيذ السياسات العامة والقوانين وفقاً للصلاحيات والاختصاصات الموكلة لكل جهة في الدستور والتشريعات النافذة.

ب-السلطة التشريعية، يتجلى دور السلطة التشريعية في عملية تنفيذ السياسات العامة بحسب طبيعة النظام السياسي العراقي، بالرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية بحيث تمارس السلطة التشريعية دوراً سياسياً رقابياً على السلطة التنفيذية، سواء المتعلقة بالسياسة الداخلية أو الخارجية للبلاد لأجل تحقيق الاهداف المرسومة للدولة ومدى مطابقة عمل الحكومة لتحقيق هذهِ الأهداف أياً كانت سياسية أم اجتماعية أم مالية أم غيرها[1].

هذهِ الرقابة تكون من خلال وسائل عديدة من أجل ضمان حسن تطبيق الدستور وتنفيذ القوانين والسياسات العامة، ولعل أهم هذهِ الوسائل هي: الرقابة عن طريق اللجان البرلمانية الدائمة، والرقابة بواسطة الأسئلة البرلمانية، والرقابة عبر طرح موضوع مهم للمناقشة، والرقابة باستعمال الاستجواب، فضلاً عن الرقابة عبر تقصي الحقائق. وبذلك تتابع السلطة التشريعية من خلال وسائلها القضايا المتعلقة بأداء السلطة التنفيذية المتمثلة بـ: برنامج الحكومة ومراجعة التقارير الدورية التي تقدمها، وتنفيذ الموازنة العامة والحسابات الختامية، والاتفاقيات والقروض، والضرائب العامة والرسوم، والخطط التنموية، فضلاً عن شكاوى المواطنين التي ترد بخصوص أداء وعمل الأجهزة التنفيذية[2].

ج- السلطة القضائية، يتمثل دور السلطة القضائية في عملية تنفيذ السياسات العامة بصلاحياتها – اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا – بتفسير نصوص

(1) هشام جميل كمال، "الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق (دراسة مقارنة)"، اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة تكريت، كلية القانون، تكريت، 2012، ص 130.

(2) طه حميد العنبكي، البرلمان العراقي... رؤية تقويمية 3-5، في:
http://www.alnaspaper.com/inp/view.asp?ID=6642

الدستور والرقابة على الأنظمة النافذة والفصل في القضايا التي تنشأ عن تنفيذ السياسات والقوانين الاتحادية، والقرارات والأنظمة والتعليمات، والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، والفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، والفصل في المنازعات بين حكومات الاقاليم أو المحافظات[1].

د- الهيئات المستقلة، وهذهِ الهيئات بالإضافة إلى دورها في تنفيذ ما يقع على عاتقها من مسؤولية تنفيذ التشريعات والتعليمات التي تندرج ضمن اختصاصها، تمارس أيضاً الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وأهمها المفوضية العليا لحقوق الإنسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة. وهي من الوسائل الجديدة التي اعتمدتها مجموعة من الدول للرقابة على أعمال الإدارة، وتكون مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية لتمارس وظيفة الرقابة على تصرفات الإدارة والبحث في مدى موافقتها للقوانين، والهيئات المذكورة تخضع لرقابة مجلس النواب في عملها وتشكيلها[2].

هـ- الجهاز الإداري، ويشمل كل الأشخاص الذين هم في مناصب أدنى مباشرة من منصب الوزير ويمتد ليشمل اصغر الموظفين الذين يعملون لدى الحكومة، ويمثل الجهاز الإداري أداة السلطة التنفيذية للقيام بأعمالها، وتنفيذ السياسات العامة والتشريعات والقرارات الصادرة عن السلطة التشريعية[3]، وهذا الجهاز يمارس دوراً أساسياً في تنفيذ السياسات العامة في العراق، وتستعمل الإدارة أو الجهاز الإداري جميع الصلاحيات القانونية في تنفيذ

(1) بشرى العبيدي، مبدأ الفصل بين السلطات: مفهومه / مركزه في الدستور العراقي، في: http://www.miqpm.com/RS-Details.php?ID=14

(2) يُنظر: مازن ليلو راضي، مصدر سبق ذكره، ص 9.

(3) صدقة يحيى فاضل، مبادئ علم السياسة (مدخل.. لدراسة العلوم السياسية)، (جدة: مؤسسة المدينة للصحافة (دار العلم)، 2003)، ص 176.

وإصدار القرارات الإدارية لتحقيق المصلحة العامة وتنظيم سير عمل المرافق العامة[1] والسياسات العامة الموكلة بتنفيذها.

2- القوى والجهات غير الرسمية المؤثرة في عملية تنفيذ السياسات العامة، وأهمها:

أ- الأحزاب السياسية، يتضح تأثير الأحزاب السياسية في عملية تنفيذ السياسات العامة من خلال وجودها في السلطة التنفيذية عندما يتولى أعضاؤها الحكم أو يشاركون فيه، كما يتضح من خلال ممارسة دور الرقابة على أداء الحكومة باستخدام ما تملكه من وسائل التعبئة الجماهيرية، ووسائل الاعلام والممارسات السلمية الضاغطة على الحكومة من تظاهرات واحتجاجات وربما اعتصامات وذلك في حال كونها خارج السلطة التنفيذية، واغلب الاحزاب السياسية الموجودة في الساحة العراقية هي مشاركة في السلطة التنفيذية[2] وبذلك يكون دورها دور المنفذ من خلال أعضائها المشاركين في هذهِ السلطة اكثر من ممارسة دور المراقب لأداء الحكومة وذلك بحكم الأوضاع السياسية في البلاد وما تقتضيه الديمقراطية التوافقية المعتمدة.

ب-وسائل الاعلام، ودورها في تنفيذ السياسات العامة هو دور المراقب لأداء السلطة التنفيذية من جهة، ودور اطلاع الجماهير عما تقوم به هذهِ السلطة من جهة أخرى، وبسبب تبعية الكثير من وسائل الاعلام العراقية لجهات حزبية[3] أدّى ذلك إلى نقل الصورة التي تناسب الجهات التابعة لها فيما إذا كانت مشاركة في الحكومة أم خارجها، الأمر الذي انعكس على الدور الحقيقي الذي من المفترض أن تقوم به وسائل الاعلام في العراق.

(1) غازي ابراهيم الجنابي، "القضاء الإداري في العراق"، مجلة التشريع والقضاء، العدد 4، (بغداد: 2009)، ص 17.

(2) للمزيد يُنظر: عزيز جبر شيال، السياسات العامة في العراق: الأسس والتقويم، ص 12-13، في: http://www.iier.org/i/uploadedfiles/publication/real/1414992571_031114PublicPolicyinIraqFoundationsandCalibrationDr.AzizJabr.pdf

(3) المصدر نفسه، ص 14.

ج- منظمات المجتمع المدني، بالرغم من اهمية دور منظمات المجتمع في الدول الديمقراطية لا سيما أهميتها في تنفيذ السياسات العامة سواء كان دور المراقبة أم التوعية المجتمعية لتسهيل التنفيذ أو الاقتناع[1]، بيد أن كثرتها وتعددها في العراق قد انعكس سلباً على هذا الدور فكان دوراً متواضعاً بالرغم من ضمان ممارسته في الدستور العراقي لعام 2005 والقوانين النافذة.

ثالثاً - تقييم السياسات العامة في العراق

تمثل السياسات العامة والاهتمام بها أمراً مهماً وضرورياً بالنسبة للعراق على المستويين الرسمي والشعبي لما يمر به من تحولات وتطورات تستوجب اعتماد مجموعة سياسات هادفة وشاملة لكل الجوانب بغية الارتقاء بالبلاد وتطويرها نحو الأفضل. وبالفعل تم الإشارة بشكل مباشر وغير مباشر إلى السياسات العامة في العديد من مواد الدستور تشترك في صناعتها وتنفيذها السلطات المختلفة. ويُعد الدستور العراقي النافذ لعام 2005 من أكثر الدساتير في المنطقة التي اولت "للسياسات" و"السياسات العامة" الاهتمام الكبير بها وكذلك اهتمام الدولة بهذا المجال والدور الذي تمارسه في حكم البلاد. إلاّ أن الحكومات المتعاقبة لم تفعل الجوانب المفترضة في عملية صياغة وتنفيذ السياسات العامة وفقاً لقواعد ومبادئ وقيود الانضباط بتعريف السياسات العامة[2].

وقد واجهت عمليات صنع وتنفيذ السياسات العامة في العراق معوقات عديدة أهمها:

1- تردي الوضع الأمني، تشهد الساحة العراقية تردٍ في الأوضاع الأمنية في البلاد لم تكن على وتيرة واحدة ولا في كل مناطق البلاد، فهناك مناطق تعاني تدهوراً أمنياً مزمناً واخرى تشهد استقراراً نسبياً، وبالرغم من تحسن الأمن في بعض الأوقات إلاّ أن انتكاسات أمنية تحصل بين الحين والآخر، وأن

(1) يُنظر: مازن ليلو راضي، مصدر سبق ذكره، ص 10-11.

(2) عزيز جبر شيال، مصدر سبق ذكره، ص 3.

التحديات الأمنية بقيت قائمة[1] وهذا الأمر يشكل عائقاً لا يستهان به في ميدان السياسات العامة سواء على صعيد الصنع أو التنفيذ.

2- هناك معوقات في مجال تحديد المشاكل العامة وتعريفها ووضع سلم الأولويات لمعالجتها بسبب التوافقات والانتماءات الحزبية، بما فتح المجال في المدة السابقة للاجتهاد والرؤية الحزبية والفئوية على حساب المنهج العقلاني.

3- معوقات في إعداد المقترحات ومشاريع القوانين من خلال رؤية متناقضة لمصالح الفئات والمكونات الاجتماعية وليس كونها مشكلة عامة، ما يؤدي إلى إخفاقٍ في إقرار السياسة العامة عن طريق مشاريع تلبي الاحتياجات وحل المشاكل العامة، إذ ان هناك إشكالية وصعوبة استيعاب المطالب في أبنية النظام السياسي التشريعية والتنفيذية التي تكون متنافرة وتتعلق بمصالح فئوية.

4- هناك معوقات على مستوى تنفيذ السياسات العامة المتعلقة ببناء الإدارة العامة وكفاءتها، بوصف الإدارة العامة والجهاز البيروقراطي الأداة الاساس في تحديد الخطوط الأولية للسياسة العامة، وفي وضع التشريعات والتعليمات موضع التنفيذ وإخراجها إلى الحيز العملي، الأمر الذي يحتاج إلى بناء الإدارة العامة على اساس الخبرة والكفاءة شرطاً لتولي الوظائف العامة، الحال الذي يتعارض مع معيار المحاصصة والتوافقية والتمثيل الاجتماعي المتبع حالياً، مما يؤدي إلى ضعف الإدارة العامة المكلفة بالتنفيذ[2].

5- وتتمثل المعوقات الأخرى على مستوى تقييم السياسات العامة وآثارها وسببها المحاصصة الحزبية والمذهبية والعرقية التي يتشكل على أساسها البرلمان والحكومة، إذ إن الكتل البرلمانية في الغالب تغطي أخطاء وزراءها ومسؤولي الجهاز الإداري التابعين لها، وتحاول اظهارهم بشكل ايجابي، مما اضعف دور

(1) طه حميد العنبكي، مصدر سبق ذكره.

(2) يُنظر: وصال نجيب العزاوي، الديمقراطية التوافقية وفق المنظور العراقي، في:
http://www.iraqnewspaper.net/news.php?action=view&ID=24314

البرلمان الرقابي[1]، مثلما انعكس على عملية تقييم السياسات العامة وأفقدها دورها المطلوب.

هذه المعوقات تحتاج إلى وسائل معالجة فعّالة تحد من تأثيراتها السلبية وتضع الخطط المناسبة لصنع وتنفيذ وتقييم سياسات عامة مناسبة تتلائم ومتطلبات المجتمع العراقي في ظل الظروف والتطورات الراهنة. يمكن إيجاز مجموعة من أساليب المعالجات بما يأتي:

1. وضع سياسات للتنمية الاقتصادية بالاعتماد على حل المشاكل الاجتماعية بزيادة دخل الفرد والقضاء على البطالة وتفعيل الرعاية الاجتماعية والاهتمام بالواقع الصحي والتعليمي والثقافي وبقية الخدمات كماً ونوعاً.
2. الاعتماد على مبدأ الخبرة والكفاءة في التعيين في المناصب والوظائف وتحجيم المحسوبية والولاءات الفرعية التي أفرزتها المحاصصة السياسية.
3. القضاء على الفساد الإداري بالتركيز على الجانب القيمي والاخلاقي وتفعيل دور الرقابة القانونية والاجتماعية ومحاسبة الفاسدين[2].
4. العمل على تحقيق فهم رسمي لاعتماد السياسات العامة على تقويم سنوي يجري نشره مع نهاية كل عام يسمى التقرير السنوي للسياسات العامة، تقوم اللجان البرلمانية بقراءة ما يخص كل سياسة عامة تقع ضمن اختصاصها ويتم اقتراح محاسبة الوزارات والمحافظات ودوائر الدولة الأخرى التي تخفق في تحقيق نسبة 70% من سياستها العامة، وهذا يتطلب سن التشريعات اللازمة لتنفيذ هذا المقترح[3].
5. تفعيل دور المجتمع والمواطن في إنجاح السياسات العامة، من خلال تطبيق وتنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات بكل دقة، والمساهمة في الوسائل الاعلامية

---

(1) يُنظر: طه حميد العنبكي، مصدر سبق ذكره.

(2) عوف عبدالرحمن، "التحديات المستقبلية لصانعي السياسات العامة في العراق"، مجلة العلوم السياسية، العدد 41، (بغداد: 2010)، ص 254.

(3) للمزيد من المقترحات يُنظر: عزيز جبر شيال، مصدر سبق ذكره، ص 15-18.

كافة ومنظمات المجتمع المدني والرأي العام بتقديم الخدمات ومتابعتها وفقاً لاحتياجاتهم الفردية والمشروعة[1].

يضاف إلى كل ما سبق أن السياسات العامة في العراق بالرغم مما تشكله من أهمية وحاجة ملحة لمعالجة المشكلات التي تعانيها البلاد في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والصحية والتعليمية وغيرها، وبالرغم من إيلائها اهتماماً كبيراً وتضمينها في الدستور العراقي النافذ وفي الكثير من القوانين والتشريعات، إلاّ أنها لم تحظَ بالتطبيق المفترض على أرض الواقع في كثير من الجوانب.



(1) عوف عبدالرحمن، مصدر سبق ذكره، ص 255.

المبحث الثاني

السياسات العامة في ماليزيا

يمثل النموذج الماليزي في السياسات العامة تجربة متميزة وحديثة حققت نتائجاً كبيرةً بالرغم من وجود مشاكل اقتصادية واجتماعية وتنوعٍ عرقي وديني في المجتمع الماليزي، بيد أن الاختلاف العرقي والديني هذا لم يكن عقبة امام اعتماد سياسات عامة متنوعة وتنمية متعددة الجوانب في ماليزيا، وللتعرف أكثر على السياسات العامة في ماليزيا يقتضي الأمر أن تتم دراسة الموضوع بالشكل الآتي:

- **فواعل صنع السياسات العامة في ماليزيا**
- **المؤسسات المساهمة في تنفيذ السياسات العامة في ماليزيا**
- **تقييم السياسات العامة في ماليزيا**

أولاً - فواعل صنع السياسات العامة في ماليزيا

تشترك مجموعة من الفواعل الرسمية وغير الرسمية في صنع السياسات العامة في ماليزيا والتأثير علها، يمكن إيجازها بالآتي:

1- الفواعل الرسمية، وهي السلطات والمؤسسات المكلفة رسمياً بعملية صنع السياسات العامة في ماليزيا، وتتمثل بـ:

أ- السلطة التشريعية، وتناط السلطة التشريعية للاتحاد الماليزي بالبرلمان، وتتكون من حاكم الدولة والمجالس البرلمانية[1]. ويتم تقسيم السلطة التشريعية بين المجالس التشريعية الاتحادية والمحلية، ويتألف البرلمان من مجلسين هما مجلس النواب "ديوان راكيات" (مجلس الشعب)، ومجلس الشيوخ "ديوان ينغارا" (مجلس الامة)، يتم انتخاب أعضاء مجلس النواب "222" عضواً لمدة أقصاها (5) سنوات، في حين أن مدة ولاية أعضاء مجلس الشيوخ الـ (70)

---

(1) المادة 44 – دستور ماليزيا النافذ الصادر عام 1957 شاملاً تعديلاته لغاية 2007.

عضواً هي ثلاث سنوات يعين الملك (40) عضواً منهم، ويضاف إلى البرلمان الاتحادي فإن لكل ولاية مجلس تشريعي خاص بها[1].

يمارس البرلمان سلطاته في سن القوانين من خلال مشروعات القوانين التي يمررها كلا المجلسين (مجلس النواب ومجلس الشيوخ)، ومن ثم تحال مشروعات القوانين إلى حاكم الدولة للموافقة عليها[2].

وتتوزع السلطات التشريعية بين البرلمان الاتحادي والجمعيات التشريعية للولايات إذ يجوز للبرلمان أن يسن التشريعات والقوانين لكل جزء من الاتحاد وكذلك القوانين الفاعلة خارج حدود الاتحاد وداخله. فيما منح الدستور الحق للهيئة التشريعية لأية ولاية في ان تسن التشريعات والقوانين لكل أو جزء من تلك الولاية[3]. ويفصل الدستور الاتحادي لماليزيا صلاحيات وضع القوانين والتشريعات والسياسات في ثلاث قوائم تشريعية هي: القائمة الاتحادية وقائمة الولاية والقائمة المشتركة، ويمتلك البرلمان الاتحادي صلاحيات تشريعية تخوله تشريع قوانين تتعلق بالمسائل التي تتضمنها القائمة الاتحادية (القائمة الأولى في الجدول التاسع من الدستور)، كقوانين تنظيم الدفاع عن الاتحاد والأمن الداخلي والشؤون المالية والتعليم والصحة، ويمتلك الحق في سن تشريعات وقوانين تتعلق بالمسائل التي تتضمنها القائمة المشتركة، كالقوانين المتعلقة بالرعاية الاجتماعية والمنح الدراسية والرياضة والثقافة والإسكان والصحة العامة والتنمية الحضرية والريفية وحماية الحياة البرية والدفاع المدني والصرف الصحي والري[4].

---

(1) ماليزيا، في:
https://ar.wikipedia.org/wiki/%D9%85%D8%A7%D9%84%D9%8A%D8%B2%D9%8A%D8%A7#cite_note-47

(2) المادة 66 – دستور ماليزيا النافذ الصادر عام 1957 شاملاً تعديلاته لغاية 2007.

(3) المادة 73 – دستور ماليزيا النافذ الصادر عام 1957 شاملاً تعديلاته لغاية 2007.

(4) **مجلس حقوق الانسان - الجمعية العامة للأمم المتحدة ، تقرير وطني مقدم وفقاً للفقرة 15 (أ) من مرفق مجلس حقوق الانسان 1/5**، (جنيف: 2-13 شباط 2009)، ص3.

ب-السلطة التنفيذية، تتمثل هذهِ السلطة بحسب الدستور الماليزي بحاكم الدولة وهو الملك ومجلس الوزراء[1]، ويمارس حاكم الدولة مهامه بموجب مشورة مجلس الوزراء أو مشورة وزير يتصرف بموجب السلطة العامة لمجلس الوزراء[2].

ويُعد الملك السلطة العليا في الدولة بالرغم من اعتماده على المشورة في اتخاذ قراراته كما ذكرنا إلاّ أنه يمتلك عدداً من الصلاحيات أهمها:- تعيين رئيس مجلس الوزراء، وتعيين القضاة في المحكمتين الفدرالية والعليا ويتولى رئاسة القوات المسلحة[3].

أما مجلس الوزراء الذي يتألف من رئيس المجلس وعددٍ من الوزراء اللذين يتم اختيارهم من بين أعضاء مجلس النواب ويصدر الملك أمراً بتعيينهم، ويتولى رئيس المجلس وأعضائه تنسيق السياسة الخاصة بالدولة وتقديم المشورة والنصح للملك واداء الوظائف الاساسية والرسمية وتنظيم السياسات الحكومية والقيام بتحمل اعباء المسؤولية الملقاة على عاتق مجلس الوزراء بعدّه الجهة المنفذة للسياسات العامة وقمة الهرم السياسي في النظام القائم[4].

وتمتد السلطة التنفيذية للاتحاد لتشمل جميع المسائل المتعلقة بالجهة البرلمانية التي تسن القوانين، مثلما تمتد السلطة التنفيذية لولاية من الولايات إلى المسائل التي تسن الهيئة التشريعية لتلك الولاية القوانين والتشريعات بشأنها[5].

فضلاً عن أن هناك مؤسسات تعمل تحت إشراف مجلس الوزراء وتساهم في عملية صنع السياسات العامة، وأهمها: المجلس الاستشاري والاقتصادي القومي الذي يُعد بمثابة منتدى لحل المشكلات العالقة، وبلورة الأفكار والمقترحات التي تساهم في

(1) المادة 39 من دستور ماليزيا النافذ الصادر عام 1957 شاملاً تعديلاته لغاية 2007.

(2) المادة 40 من دستور ماليزيا النافذ الصادر عام 1957 شاملاً تعديلاته لغاية 2007.

(3) عطاالله سليمان الحديثي واسراء كاظم الحسني، "تعدد القوميات في ماليزيا ودورها في تطور نظامها السياسي واستقراره"، **مجلة كلية التربية**، العدد 13، (الكوت: 2013)، ص 233.

(4) المصدر نفسه، ص 233.

(5) المادة 80 من دستور ماليزيا النافذ الصادر عام 1957 شاملاً تعديلاته لغاية 2007.

صياغة السياسات العامة، ووحدة التخطيط الاقتصادي التي تساهم في وضع الخطوط العريضة للسياسات الحكومية واستراتيجيتها وتقييم المشروعات والبرامج التنموية وتقديم النصح والمشورة للحكومة في القضايا الاقتصادية وإجراء البحوث والدراسات الاقتصادية لخدمة التنمية[1].

يضاف إلى ذلك ان السلطة التنفيذية لها دور آخر في السياسات العامة للبلاد من خلال سلطاتها في اجراء البحوث وتوفير رعاية المراكز التجريبية ومراكز التعبير عن الرأي، وتقديم المشورة والمساعدة الفنية إلى حكومة الولاية، وتوفير التثقيف والرعاية وتعبير أي من سكان الولاية عن رأيه فيما يتعلق بأية مسألة تسن الهيئة التشريعية قوانينها بشأنها[2].

ج- السلطة القضائية، يأتي في المرتبة الثالثة لفواعل صنع السياسات العامة في ماليزيا السلطة القضائية التي تتكون من:

- توجد هناك محكمتان عليتان متساويتان في الصلاحيات والمرتبة وهما: المحكمة العليا في الملايو والمحكمة العليا في ولايتي صباح وساراداك.
- محكمة الاستئناف "محكمة رايوان"، ولها صلاحيات الفصل في الاستئناف على قرارات المحكمة العليا أو أحد قضاتها، أو أي اختصاصات اخرى قد تمنح بموجب القانون الاتحادي.
- المحكمة الاتحادية "محكمة برسكوتوان"، ولها صلاحية الفصل في استئناف قرارات محكمة الاستئناف[3]. ولها صلاحية تحديد أي مسألة حول ما إذا كان القانون أو التشريع لسياسة ما الذي يسنه البرلمان أو الهيئة التشريعية للولاية قانوناً أو تشريعاً باطلاً كأن يتعلق بمسألة ليس

---

(1) سعد علي حسين، "السياسات العامة في ماليزيا قراءة في آليات صنعها وخصائصها"، مجلة السياسية والدولية، العدد 21، (بغداد: 2012)، ص 175.

(2) المادة 94 من دستور ماليزيا النافذ الصادر عام 1957 شاملاً تعديلاته لغاية 2007.

(3) المادة 121 من دستور ماليزيا النافذ الصادر عام 1957 شاملاً تعديلاته لغاية 2007.

من صلاحيات البرلمان أو الهيئة التشريعية سن تشريعات بشأنها[1]. ويمكن لحاكم الدولة أن يطلب رأي المحكمة الاتحادية حول مسألة تتعلق بالدستور سواء ظهرت أم بدا له أنها ظهرت، وتكشف المحكمة الاتحادية بشكل علني عن رأيها بخصوص أية مسألة محالة اليها[2].

د- مجلس الحكام، ويتألف من حاكم الدولة وحكام الولايات ونواب الحكام، وله مهام تبدأ بإنتخاب حاكم الدولة ونائبه، والموافقة أو عدم الموافقة على تعميم أي قوانين أو شعائر أو طقوس دينية على الاتحاد ككل، ومنح الموافقة أو الامتناع عن منحها لأي قانون أو تشريع وتقديم النصح أو المشورة بشأن أي وظيفة تتطلب بموجب الدستور موافقة المجلس، أو يجب ان يقدم عن طريق أو بعد التشاور مع المجلس، ويحق للمجلس التداول في مسائل السياسة الوطنية وفي أي امد آخر يراه مناسباً، كما ينبغي استشارة مجلس الحكام قبل إحداث أي تغيير في السياسة التي تؤثر على العمل الإداري[3].

هـ- المجلس الوطني للحكم المحلي، ويتألف من وزير يترأس المجلس وممثل عن كل ولاية، ومن مهام هذا المجلس وبالتشاور مع الحكومة الاتحادية وحكومة الولاية صياغة سياسة وطنية لتعزيز وتطوير ومراقبة أداء الحكم المحلي في أرجاء الاتحاد ومن أجل إعداد قوانين متعلقة بها، وتتبع الحكومة الاتحادية وحكومة الولاية صيغة هذهِ السياسة، ويجب على الحكومة الاتحادية وحكومة الولاية استشارة المجلس الوطني للحكم المحلي حول أي تشريع مقترح يتعلق بالحكم المحلي، وعلى المجلس تقديم النصح والمشورة إلى هاتين الحكومتين حول أي من المسائل المتشابهة[4].

---

(1) المادة 128 من دستور ماليزيا النافذ الصادر عام 1957 شاملاً تعديلاته لغاية 2007.

(2) المادة 130 من دستور ماليزيا النافذ الصادر عام 1957 شاملاً تعديلاته لغاية 2007.

(3) المادة 38 من دستور ماليزيا النافذ الصادر عام 1957 شاملاً تعديلاته لغاية 2007.

(4) المادة 95 من دستور ماليزيا النافذ الصادر عام 1957 شاملاً تعديلاته لغاية 2007.

و- مجالس الولايات التشريعية والتنفيذية، لكل ولاية هيئة أو مجلس تشريعي يقوم بوضع السياسات والتشريعات الخاصة بالولاية، أما المجالس التنفيذية فهي بمثابة مجالس وزارات لحكومات الولايات، ولها صلاحيات ومهام تتعلق بوضع السياسات العامة الخاصة بالولايات وسن التشريعات والقوانين التي تقع ضمن اختصاصها[1].

2- الفواعل غير الرسمية المؤثرة في صنع السياسات العامة في ماليزيا

يمكن القول ان الفواعل غير الرسمية لا تضطلع بدور فاعل ومؤثر في عمليتي صنع وتنفيذ السياسات العامة في ماليزيا[2]. إلاّ أن الاحزاب السياسية تؤثر في عملية صنع السياسات العامة من خلال وجود ممثليها كأعضاء في السلطة التشريعية ووزراء في السلطة التنفيذية هذا من جهة، ومن جهة أخرى تقوم الاحزاب السياسية وجماعات المصالح بإصدار ونشر بيانات واعلانات علنية حول عوامل قوة وضعف أي خطة أو سياسة عامة والتأثيرات السلبية أو الايجابية لتلك السياسة، وتعمل الاحزاب السياسية وجماعات المصالح في ماليزيا على التأثير في توجيه الرأي العام بشأن ما هو مطلوب تحقيقه في السياسات العامة الحكومية[3]. يضاف إلى ذلك مساهمة المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص في اقتراح خطط التنمية الماليزية.

ثانياً - المؤسسات المساهمة في تنفيذ السياسات العامة في ماليزيا

لعل اهم المؤسسات المساهمة في تنفيذ السياسيات العامة في ماليزيا هي ما يأتي:

---

(1) عطاالله سليمان الحديثي واسراء كاظم الحسني، مصدر سبق ذكره، ص236.

(2) جابر عوض، صنع السياسات العامة في ماليزيا: المحددات والخصائص، في:
http://xa.yimg.com/kq/groups/23355551/1708416239/name/%D8%B9%D8%B1%D8%B6+%D9%88%D8%B1%D9%82%D8%A9+%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%B3%D8%A9+%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%85%D8%A9+%D9%81%D9%94+%D9%85%D8%A7%D9%84%D9%8A%D8%B2%D9%8A%D8%A7+%D9%86%D9%87%D8%A7%D8%A6%D9%94.pps

(3) سعد علي حسين، "السياسات العامة في ماليزيا قراءة في آليات صنعها وخصائصها"، مصدر سبق ذكره، ص 176.

1- السلطة التنفيذية، وهي الجهة المسؤولة بشكل اساس على متابعة وتنفيذ السياسات العامة بحسب ما يخولها بذلك الدستور الماليزي، ويتبع السلطة التنفيذية العديد من المؤسسات والهيئات تكون مهمتها تنفيذ السياسيات العامة المختلفة في البلاد، مثل مجلس القوات المسلحة، ولجنة الخدمات المدنية، ولجنة الخدمات القضائية والقانونية، ومفوضية خدمات التربية، ومفوضية قوات الشرطة[1]. ولكل طرف من أطراف السلطة التنفيذية ابتداءً من حاكم الدولة مروراً برئيس مجلس الوزراء وصولاً إلى مجلس الوزراء والهيئات الأدنى مهام وصلاحيات يحددها الدستور يساهم من خلالها في تنفيذ السياسيات العامة لماليزيا.

2- السلطة التشريعية، يكون تأثير السلطة التشريعية في عملية تنفيذ السياسات العامة من خلال وجود حاكم الدولة بعدّه طرفاً اساسياً في السلطة التشريعية وبالمقابل قمة هرم السلطة التنفيذية، كما ان للسلطة التشريعية صلاحيات مراقبة باقي الاجهزة الحكومية وغيرها ذات الصلة في عملية تنفيذ السياسات العامة في ماليزيا.

3- السلطة القضائية، يتمثل تأثير السلطة القضائية في عملية تنفيذ السياسات العامة في ماليزيا من خلال صلاحيات المحكمة الاتحادية في فض النزاعات الخاصة بين الولايات فيما بينها أو فيما بين الحكومة وإحدى ولاياتها[2] عند الاختلاف في مجال تنفيذ سياسة ما أو معالجة قضية معينة.

4- المجالس التنفيذية في الولايات، وهي التي تكون بمثابة حكومة أقل من مستوى الحكومة المركزية وأعلى من مستوى الحكومات المحلية، وهي مجالس لها

(1) يُنظر: المواد 132، 133، 137، 138، 139، 140، 141، 144 من دستور من دستور ماليزيا النافذ الصادر عام 1957 شاملاً تعديلاته لغاية 2007.

(2) المادة 128 من دستور ماليزيا النافذ الصادر عام 1957 شاملاً تعديلاته لغاية 2007.

صلاحيات كبيرة في تنفيذ السياسات العامة من قبل كل مجلس في الولاية التي يحكمها[1].

ثالثاً - تقييم السياسات العامة في ماليزيا

تُعد التجربة الماليزية في مجال السياسات العامة ناجحة أسوة بباقي المجالات والقطاعات الأخرى التي استطاعت ماليزيا النجاح فيها وتحقيق تجربة تنموية متميزة على المستوى الآسيوي بخاصة والمستوى العالمي بعامة، وإذا أردنا تقييم السياسات العامة في ماليزيا من خلال الجوانب التي تم تناولها في موضوعنا هنا فضلاً عما حققته ماليزيا من تطور ونجاح في السياسات العامة المختلفة التي اعتمدتها يمكن تأشير عددٍ من الملاحظات أهمها:

1- بالرغم مما عانته ماليزيا من فقر مدقع تحت الاستعمار البريطاني ومن الثورة الشيوعية بعدها، ومن تعقيدات عرقية هددت بتفجير الوضع بين الملايو والصينيين والهنود لسنوات عدة، ومن اختلافات دينية هددت بتفجير الوضع بين المسلمين والبوذيين والهندوس والمسيحيين، بيد أنّ هذهِ الدولة استطاعت في ظل اعتمادها على سياسات عامة سياسية وتعليمية واقتصادية وسكانية وصحية وغيرها، أن تحقق حالة من الاستقرار السياسي وحالة من التوافق والتعايش العرقي والديني، وتطور اقتصادي كبير واستقرار امني على الصعيد الداخلي[2].

2- اولت الحكومة الماليزية اهتماماً كبيراً للاستثمار في الانسان (التعليم والتدريب)، بعدّه الهدف والوسيلة لأي سياسة عامة، بحيث تنفق الحكومة الماليزية ما

(1) يُنظر: عطا الله سليمان الحديثي واسراء كاظم الحسيني، مصدر سبق ذكره، ص 236.

(2) محسن صالح، "النموذج السياسي الماليزي وادارة الاختلاف"، قضايا، (الدوحة. مركز الجزيرة للدراسات، 21 حزيران 2012)، ص2.

يقارب 20-25% من ميزانيتها السنوية العامة للدولة على مجال التعليم، وهذه الميزانية تعد من أعلى الميزانيات التي تخصص للتعليم على المستوى العالمي[1].

3- المعتاد أن يتم صياغة السياسات العامة في ماليزيا على شكل خطوط طويلة الأجل وأخرى قصيرة الأجل، وبعدها تطلق بصيغة رسمية على شكل صعد مختلفة منها:

- الخطة العامة المعروفة "Outline Perspective Pin"(OPP)
- الخطة الخمسية.
- الخطة السنوية.
- رؤية: (Vision) [2].

4- تتمتع السلطة التنفيذية في النظام الماليزي بصلاحيات واسعة في مجالي تنفيذ وتقييم السياسات العامة وحتى في مجال صنعها مقابل ضعف دور السلطة التشريعية في ذلك.

5- تكمل السياسات العامة في ماليزيا الواحدة للأخرى، فمثلاً حينما يتم صياغة إحدى السياسات الاقتصادية كالسياسة الصناعية أو السياسة الزراعية أو السياسة المالية أو السياسة التجارية، فإن مجمل هذهِ السياسات يجب صياغتها على اعتبار أنها تشكل أجزاءً مترابطة لسياسة اقتصادية واضحة الأطر تشترك في اقتراحها وصياغتها وتنفيذها مجمل الانشطة الاقتصادية على أساس أن كلاً منها تؤثر وتتأثر بالسياسات الأخرى[3].

6- اعتمدت ماليزيا من ضمن سياساتها العامة على الاهتمام بتحسين المؤشرات الاجتماعية لرأس المال البشري الإسلامي، وذلك عن طريق رفع المستوى المعاشي والتعليمي والصحي ولا سيما للسكان الاصليين من الملايو.

(1) محسن صالح، مصدر سبق ذكره، ص6.

(2) سعد علي حسين، "السياسات العامة في ماليزيا قراءة في آليات صنعها وخصائصها"، مصدر سبق ذكره، ص 177.

(3) سعد علي حسين، تجربة التنمية الماليزية، في: www.adhwaa.org

7- تدخل مشاريع القرارات والقوانين والسياسات العامة في مفاوضات مستمرة بين الاحزاب السياسية القائمة على أسسٍ عرقيةٍ، الأمر الذي يجعلها تحظى بالاتفاق ومن ثم الإقرار من قبل مكونات المجتمع الماليزي العرقية المختلفة[1].

8- تتميز اجهزة وفواعل صنع السياسات العامة في ماليزيا عن غيرها بوجود مجالس وهيئات متخصصة ومختلفة بتقديم الخطط والدراسات إلى السلطات التشريعية والتنفيذية بغية اصدار تشريع لمعالجتها كالمجلس الوطني الحكم المحلي، فضلاً عن أن هناك ما يسمى بالمفوضيات أو المجالس المتخصصة بالتخطيط وتقديم المشورة للحاكم أو رئيس مجلس الوزراء بخصوص عددٍ من السياسات العامة لصنعها وتنفيذها وتقييمها.



(1) عبد الحافظ الصاوي، "قراءة في تجربة ماليزيا التنموية"، مجلة الوعي الاسلامي، العدد 451، (الكويت: 2003)، ص 63.

المبحث الثالث

السياسات العامة في الولايات المتحدة الأمريكية

لا يخفى على أحدٍ أن تجربة السياسات العامة في الولايات المتحدة الأمريكية هي أعرق واهم التجارب على المستوى العالمي إذ نشأت وتطورت دراستها في الجامعات والمؤسسات الاكاديمية الأمريكية وحظيت باهتمامٍ كبيرٍ في ميدان التطبيق من قبل الجهات الرسمية ومراكز صنع القرار في الولايات المتحدة الأمريكية ساهم في ذلك التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها الساحة الداخلية الأمريكية منذ العقود الأولى للقرن العشرين.

ولمعرفة طبيعة هذهِ التجربة يتطلب الأمر دراسة الموضوع، أسوةً بالنموذجين السابقين (العراق، وماليزيا)، من خلال تناول الجوانب الآتية:

- فواعل صنع السياسات العامة في الولايات المتحدة الأمريكية
- المؤسسات والقوى المؤثرة في تنفيذ السياسات العامة في الولايات المتحدة الأمريكية
- تقييم السياسات العامة في الولايات المتحدة الأمريكية

أولاً - فواعل صنع السياسات العامة في الولايات المتحدة الأمريكية

تشترك في عملية صنع السياسات العامة في الولايات المتحدة الأمريكية مجموعة من الفواعل والمؤسسات الرسمية منها التي حدّدها الدستور وكذلك غير الرسمية، ويمكن إيجازها بالشكل الآتي:

1-الفواعل الرسمية، وتتمثل بـ:

أ- السلطة التشريعية، وتسمى في الولايات المتحدة الأمريكية بـ "الكونغرس" ويتكون من مجلسين: مجلس الشيوخ، ومجلس النواب. يضم الأول شيخين عن كل ولاية بصرف النظر عن حجم السكان يتم انتخابهم لمدة (6) سنوات، يتجدد ثلثهم كل سنتين، أما المجلس الثاني فيضم (430) عضواً بحسب حجم

سكان كل ولاية[1]. وللكونغرس بمجلسيه صلاحيات تشريعية واسعة وله الحق في طرح مشاريع لمختلف القوانين والسياسات الاقتصادية والسياسية والصحية والتعليمية والدفاعية وحتى حالة اعلان الحرب[2]. وبغية تحقيق فاعلية أكثر في العمل على البت في العدد الكبير من مشاريع القوانين كسياسات عامة يأتي دور نظام اللجان المتخصصة في الكونغرس فهنالك لجان دائمة منها 22 لجنة دائمة في مجلس النواب و16 لجنة دائمة في مجلس الشيوخ، فضلاً عن وجود عددٍ من اللجان المشتركة بين المجلسين، وتكمن اهمية اللجان البرلمانية بقيامها بالأعمال الاساسية التفصيلية في دراسة القوانين والسياسات المقترحة ووضعها في صيغتها النهائية أو التخلي عنها ويُعد قرار اللجنة هو الفيصل في تحديد مستقبل أي مشروع أو قانون[3].

وتأتي أهمية الكونغرس في صنع السياسات العامة من الصلاحيات التشريعية الواسعة التي يمتلكها في مجال إقرار سياسات عامة معينة ورفض أخرى مقترحة غيرها.

ب-السلطة التنفيذية، يأتي الرئيس على قمة هرم السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة الأمريكية وترتبط به مجموعة من المكاتب المتخصصة والاستشارية ونائب الرئيس، وما يقرب من 14 وزارة وعددٍ من الوكالات الرسمية وغير الرسمية[4].

ويُعد الرئيس كبير راسمي السياسات العامة في النظام الأمريكي ويؤدي دوراً فاعلاً في العملية التشريعية ووضع السياسات والتشريعات من خلال اقتراح معظم القوانين التي تصدر في الولايات المتحدة الأمريكية، إذ يحيط الرئيس الكونغرس بأحوال الاتحاد

---

(1) حسن سيد احمد اسماعيل، **النظام السياسي للولايات المتحدة الامريكية وانكلترا**، ط1، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1976)، ص12.

(2) للمزيد يُنظر: وزارة الخارجية الامريكية، **موجز نظام الحكم الامريكي**، (واشنطن: بلا)، ص 96 - 97.

(3) استبرق فاضل شعير، "مقومات رسم السياسة العامة في الولايات المتحدة الامريكية"، رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، بغداد، 2007، ص 101.

(4) للمزيد من التفاصيل يُنظر: وزارة الخارجية الامريكية، **موجز نظام الحكم الامريكي**، مصدر سبق ذكره، ص 56-57.

من وقت إلى آخر والتنبيه على ما يحتاجه المجتمع من تشريعات، ودأب الرؤساء الأمريكان على اعتماد أسلوبين في اقتراح التشريعات إلى الكونغرس، الاسلوب المباشر ويتمثل بتوجيه خطاب أو رسالة سنوية إلى الكونغرس يتم من خلالها اقتراح عدد من القوانين وتوجيه العملية التشريعية، والاسلوب غير المباشر، فيتمثل بإعداد مقترح أو مشروع لقانونٍ ما في مكاتب الهيئة التنفيذية ومن ثم يتم تقديمه إلى أحد مجلسي الكونغرس بواسطة أحد الأعضاء المقربين من الرئيس[1].

يضاف إلى ذلك ان للسلطة التنفيذية دوراً آخر في العملية التشريعية تتمثل بإمتداد سلطة الرئيس لتشمل حقه في الموافقة أو الاعتراض على مختلف مشروعات القوانين والقرارات والسياسات التي تحظى بموافقة مجلسي الشيوخ والنواب[2]، ما يعزز تأثير ودور السلطة التنفيذية في عملية صنع السياسات العامة في النظام الأمريكي.

ج- السلطة القضائية، وتتمثل بوجود جهاز قضائي يتكون من المحكمة العليا، ومحاكم الولاية، ومحاكم أولية[3]، ويأتي دور السلطة القضائية في عملية صنع السياسات العامة في الولايات المتحدة الأمريكية من صلاحياتها في النظر بدستورية التشريعات والقوانين وتفسيرها، أو تفسير قصد الكونغرس من تشريع مثل هذهِ القوانين أو تقرير ما إذا كان أي قانون أو تشريع يتوافق مع أحكام الدستور أم لا، وبالرغم من عدم وجود نص دستوري على هذهِ الصلاحيات بيد أنها مبدأ استخلصته المحكمة من دراستها للدستور وفهمها إياه[4].

(1) يُنظر: محمد الحسين ومحمد هلال الرفاعي، "تنامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام الامريكي – دراسة تحليلية"، **مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية**، العدد 2، المجلد 26، (دمشق: 2010)، ص 594-595.

(2) المصدر نفسه، ص597.

(3) حسن سيد احمد اسماعيل، مصدر سبق ذكره، ص31. كذلك يُنظر: استبرق فاضل شعير، مصدر سبق ذكره، ص 125.

(4) وزارة الخارجية الامريكية، **موجز نظام الحكم الامريكي**، مصدر سبق ذكره، ص 115.

2- الفواعل غير الرسمية، وتتمثل بـ:

أ- الاحزاب السياسية، النظام الحزبي في الولايات المتحدة الأمريكية وهو نظام تعددي بالرغم من هيمنة حزبين على الحياة السياسية الأمريكية هما: الحزب الجمهوري والحزب الديمقراطي وبينهما استقطابٌ متزايدٌ في مجال السياسات العامة داخل الكونغرس وذلك بتحرك الحزب الجمهوري إلى الاتجاه المحافظ، في حين يقف الحزب الديمقراطي على الجانب الليبرالي بكل قضايا السياسات العامة الداخلية والخارجية[1]. ويأتي دور الاحزاب السياسية في عملية صنع السياسات العامة من خلال طرحها لقضايا معينة تثير بها الرأي العام المحلي لتأييد إقرارها من قبل السلطات التشريعية من جهة، ومن جهة أخرى من خلال وجود أعضاء الحزبين في مجلسي الكونغرس الذين يؤيدون إقرار سياسة ما أو رفضها.

ب-الرأي العام، يُعرف الرأي العام في الولايات المتحدة الأمريكية بأنه: "مجموعة من الآراء والاتجاهات التي تتبناها مختلف الجماعات والافراد في امريكا تجاه النظام السياسي بصفة عامة والقضايا الجماهيرية بصفة خاصة"[2]، ويعبر الرأي العام عن نفسه في الساحة الأمريكية من خلال قنوات منظمة مثل الاحزاب السياسية، وجماعات المصالح، والوسائل الاعلامية ومسيرات الاحتجاج، ويأتي دور الرأي العام في عمليات صنع القرار والسياسات العامة بقيامه بدور الداعم لسياسة ما أو موقف المعارض لها[3]. ولعل ظاهرة الاحتكام إلى الشعب ومحاولة كسب تأييد الرأي العام هي إحدى أوجه تأثير الرأي العام في عملية صنع السياسات العامة، ولذلك عادة ما يستعملها الرئيس بتوظيفه لهذا الرأي للضغط على المشرعين في الكونغرس، لإقرار السياسات أو التشريعات التي

(1) نصر محمد علي، "النظام الحزبي وأثره في اداء النظام السياسي للولايات المتحدة الامريكية (دراسة حالة الحرب على العراق"، اطروحة دكتوراه، جامعة النهرين – كلية العلوم السياسية، بغداد ، 2012، ص157.

(2) محمد احمد أو غنيم، "دور المؤسسات الامريكية في تنفيذ السياسة الخارجية للولايات المتحدة الامريكية في فلسطين"، رسالة ماجستير، اكاديمية الادارة والسياسة وجامعة الاقصى، غزة، 2013، ص42.

(3) المصدر نفسه، ص42.

يطرحها، إذ ترتكز قيادة الرئيس للرأي العام والاحتكام إلى الشعب على عدة أسباب أهمها: أن أعضاء الكونغرس ينصتون للرأي العام، الدعم الشعبي ضروري لنجاح الرئيس، تمتع الرئيس بالشعبية لا يعود إلى أدائه لمهامه فقط، بإمكان الرئيس من خلال الحملات الدعائية ان يُسهم في تشكيل وتعبئة الرأي العام لصالح سياسة أو قضية ما هو يتبناها[1].

ج- وسائل الاعلام، تكمن قوة وسائل الاعلام الأمريكية بشكل خاص في قدرتها على تعميم الخلافات في المحيط الاجتماعي، ولها قوة تأثير في تصورات الجمهور الأمريكي وصناع السياسات وتغيير توجهات الرأي العام وصناع القرار صوب قضايا وسياسات معينة[2].

د- جماعات المصالح، تقدم جماعات المصالح الأمريكية – بمختلف مسمياتها- نموذجاً متفرداً كونها احد قوى المدخلات الاساسية من العملية السياسية في الولايات المتحدة الأمريكية، وتعكس بنية وتركيبة هذه الجماعات التنوع الديمغرافي الذي يميز المجتمع الأمريكي، وتختلف جماعات المصالح والضغط الأمريكية بين اثنية ودينية واقتصادية وغيرها[3]. ولهذه الجماعات اهدافها ووسائل تأثيرها وغالباً ما تكون قريبة من مؤسسات ومراكز صنع القرار، ويكون اعضاء هذه الجماعات على احتكاك دائم مع المسؤولين واعضاء الكونغرس إلى جانب الخبراء ووسائل الاعلام، بعدّهم يندرجون ضمن فئة المعنيين، وهم فاعلون كثيرو الحضور في ميدان صنع السياسات العامة، كونها تأتي استجابةً على المشاكل والمتطلبات الوافدة على صانع القرار[4].

---

(1) اشرف السعيد، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام السياسي الامريكي، في: http://digital.ahram.org.eg/articles.aspx?Serial=220320&eid=4748

(2) يُنظر: احمد ابو غنيم، مصدر سبق ذكره، ص 41.

(3) يُنظر: محمد صالح، دور الجماعات الضاغطة في صناعة القرار السياسي في الولايات المتحدة الامريكية، في: http://www.marocdroit.com/%D8%AF%D9%88%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%85%D8%A7%D8%B9%D8%A7%D8%AA-%D8%25A%E2%80%A6

(4) يُنظر: المصدر نفسه.

هـ- مراكز الفكر والابحاث، وهي مؤسسات مستقلة تعود نشأتها إلى عام 1900 بهدف إجراء الابحاث المتصلة بالسياسة، إذ تسد فراغاً بين العالم الاكاديمي من جهة وبين عالم الحكم من جهة أخرى، وتعمل على تزويد المسؤولين بالنصائح السياسية كون مهمتها الاساس منذ نشأتها هي خدمة الصالح العام عن طريق تزويد السلطات التشريعية والتنفيذية بوجهات نظر ونصائح تتعلق بالسياسات العامة التي تخدم الامة[1]. وبدت هذه المراكز ظاهرةً امريكيةً بإمتياز، وثمة فاصل يميز مراكز الفكر الأمريكية عن مثيلاتها في الدول الاخرى، يتجلى بقدرة هذه المراكز في الولايات المتحدة الأمريكية على المشاركة بشكل مباشر وغير مباشر في عمليات صنع السياسات العامة، وهناك تقبل كبير من قبل صُنّاع القرار لنصائح واستشارات تلك المراكز حول موضوعات السياسات العامة[2].

تتمثل مشاركة مراكز الفكر والابحاث في عملية صنع السياسات العامة من خلال تقييم السياسات السابقة , ووضعها في إطارها التاريخي والسياسي السليم، وتحديد الآثار بعيدة المدى للسياسات المتبعة، وطرح الأفكار والآراء الجديدة، واقتراح السياسات البديلة , تقديم المشورة والنصح لمؤسسات الدولة أحياناً في حال طلبها، وتدريب جيل جديد من القيادات الفكرية والسياسية ليكون جاهزاً لتسنم الإدارات السياسية العامة للدولة، وعقد الندوات والمؤتمرات ونشر التقارير وتقديم التحليلات , لتسويغ سياسات معينة أو نقدها أو لترويج أفكار جديدة وتعميمها[3].

---

(1) يُنظر: رنده علوان حسين، "مؤسسة راند الأمريكية ودورها في السياسة الخارجية الأمريكية"، **المجلة السياسية والدولية**، العدد 23، (بغداد : 2013)، ص 339.

(2) يُنظر: سعيد عبد الهادي، مراكز الفكر الامريكي... قراءة في خرائط مراكز الفكر الامريكية، في: http://www.almutmar.com/index.php?id=200710558

(3) هزار صابر امين، مراكز التفكير ودورها في التأثير على صنع السياسة، في: http://fcdrs.com/mag/issue-4-2.html

ثانياً - المؤسسات والقوى المؤثرة في تنفيذ السياسات العامة في الولايات المتحدة الأمريكية

تشترك بعملية تنفيذ السياسات العامة في النظام الأمريكي مجموعة من المؤسسات والقوى الرسمية وغير الرسمية، وتتمثل بـ

1- المؤسسات الرسمية، وهي:

أ- السلطة التشريعية، ويتجلى تأثيرها في عملية تنفيذ السياسات العامة بحسب الدستور الأمريكي من خلال عدد من الوسائل يعتمدها الكونغرس لمراقبة السلطة التنفيذية وأهمها وظيفة الإشراف التي تُعد الاكثر فاعلية وتضمن التزام السلطة التنفيذية في القوانين والتشريعات ويقوّم بها أداء الاجهزة التنفيذية[1].

ويمكن أن تتخذ اعمال الاشراف التي يقوم بها الكونغرس تجاه السلطة التنفيذية عدة اشكال أهمها[2]:

- المشاورات الرسمية مع السلطة التنفيذية والاطلاع على التقارير الواردة منها.
- إسداء النصح والمشورة من قبل مجلس الشيوخ للسلطة التنفيذية في ما يخص تعيينات كبار الموظفين وعقد المعاهدات.
- التحقيقات التي تجريها اللجان البرلمانية المختلفة.
- الاجتماعات غير الرسمية بين مسؤولي السلطة التنفيذية والمشرعين.
- عضوية اعضاء الكونغرس في اللجان الحكومية.

ب-السلطة التنفيذية، تبدو السلطة التنفيذية في النظام الأمريكي إحدى أقوى السلطات التنفيذية على صعيد الانظمة الديمقراطية، ويعد رئيس الدولة هو الوحيد الذي يمتلك السلطة التنفيذية، ولا يتقاسم السلطة مع رئيس وزراء كما في النظام البرلماني، وهناك المكتب التنفيذي للرئيس الأمريكي ويشمل العديد من

(1) وزارة الخارجية الامريكية، موجز نظام الحكم الامريكي، مصدر سبق ذكره، ص 109.

(2) المصدر نفسه، ص 109.

الهيئات الفنية ومنها: مكتب الادارة والميزانية، ومجلس الامن القومي، ووكالة المخابرات المركزية، ومجلس المستشارين الاقتصادين، وترتبط بالرئيس الحكومة التي تتكون من (15) عضواً كل واحد منهم مسؤول عن قسم وزاري، وللرئيس الأمريكي سلطات كبيرة على الادارة، مثلما يتمتع بسلطات بشأن العلاقات الخارجية والدفاع، مثلما له سلطة تعيين الموظفين، وسلطة الرقابة على تطبيق القوانين وتنفيذ السياسات العامة وبذلك فهو يمتلك سلطة قانونية لتنفيذ التشريعات، ويمكن له بالأوامر التنفيذية الرئاسية أن يتدخل في مسائل لم يتطرق إليها القانون، مثلما يؤدي الرئيس دوراً اساسياً في مجال الدفاع، فهو من يحدد العقيدة العسكرية للولايات المتحدة الأمريكية[1].

ج- السلطة القضائية، تمارس السلطة القضائية دورها في عملية تنفيذ السياسات العامة عن طريق الرقابة القضائية لدستورية القوانين وفي حدود اختصاص المحاكم، فمحاكم الولايات تراقب دستورية القوانين الصادرة عن برلمان الولايات وكيفية تنفيذها، والمحكمة العليا تراقب دستورية القوانين الصادرة من برلمانات الولايات بالنسبة للدستور الفدرالي (المركزي) كما انها تراقب دستورية القوانين الفدرالية بالنسبة للدستور الفدرالي وطريقة تطبيقها في الولايات المختلفة[2]. وتفسر التشريعات والسياسات ومقاصد الكونغرس من تشريعها، وفض النزاعات التي تنشأ عند تنفيذ السياسات العامة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات أو بين حكومات الولايات فيما بينها.

2- القوى غير الرسمية،

تؤثر القوى غير الرسمية المتمثلة بالأحزاب السياسية وجماعات المصالح والرأي العام ووسائل الاعلام ومراكز الفكر في عملية تنفيذ السياسات العامة لكون عدد من هذهِ القوى هو من الاطراف المستفيدة من جراء تنفيذ سياسات عامة معينة ولذلك

(1) للمزيد من التفاصيل يُنظر: النظام الرئاسي الامريكي، في : www.yemenintransition.com

(2) حسن سيد احمد اسماعيل، مصدر سبق ذكره، ص32.

تقوم بعملية التقييم لهذهِ السياسات ومن ثم تحديد فيما إذا كان هناك من ضرورة لمعارضتها ودفع السلطات الرسمية لعدم اقراراها.

ثالثاً - تقييم السياسات العامة في الولايات المتحدة الأمريكية

يمكن تسجيل عدد من الملاحظات والتقييمات فيما يخص تجربة الولايات المتحدة الأمريكية في ميدان السياسات العامة، وهي:

1- يُعد نموذج السياسات العامة في الولايات المتحدة الأمريكية من أعرق النماذج أن لم يكن أولها في مجالات الاهتمام الاكاديمي والتطبيق الرسمي الذي اعتنت به الادارات الأمريكية وجسدته على ارض الواقع.

2- تُعد التجربة الأمريكية في السياسات العامة ناجحة في مختلف الجوانب وحققت بها الولايات المتحدة الأمريكية تنميةً وتطوراً في المجالات السياسية والاقتصادية والتعليمية والصحية والبيئية ومجالات الطاقة وغيرها، وعلى الصعيدين الداخلي والخارجي.

3- هناك تداخل في السلطات في عمليتي صنع وتنفيذ السياسات العامة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية إذ تمارس السلطة التشريعية دوراً مؤثراً في عملية تنفيذ السياسات العامة وبالمقابل تمارس السلطة التنفيذية دوراً مؤثراً في عملية صنع السياسات العامة.

4- يختلف النموذج الأمريكي في السياسات العامة عن غيره من النماذج من حيث تأثير وفاعلية الفواعل الرسمية وغير الرسمية في كل من عمليتي صنع وتنفيذ السياسات العامة إذ تتداخل صلاحيات السلطات من جهة، ووجود فواعل غير رسمية مؤثرة في عملية صنع السياسات العامة مثل جماعات المصالح ومراكز الفكر والابحاث من جهة أخرى.

5- يتباين موقف ودور الاحزاب السياسية من قضايا ومجالات السياسات العامة فما يتبناه الحزب الجمهوري من سياسات عامة تلزم بالمحافظة تختلف كثيراً

عما يتبناه الحزب الديمقراطي من سياسات وقضايا انطلاقاً من توجهاته الليبرالية.

بالاستناد إلى ما سبق من التجارب الثلاث يتضح لنا التباين والاختلاف الكبير في مدى ضعف وقوة كل من النماذج الثلاثة التي تمت دراستها، ففي التجربة العراقية كانت هناك معوقات عديدة حالت رؤى تطبيق تجربة ناجحة وفاعلة، في حين استطاعت ماليزيا أن تقدم نموذجاً ناجحاً وحديثاً في ميدان تطبيق السياسات العامة. أما النموذج الأمريكي فيمكن أن يُسجل له قدم ونجاح تجربة السياسات الأمريكية أكثر من غيرها.





الخاتمــة

تم من خلال البحث والدراسة لموضوعنا الموسوم (السياسات العامة بين النظرية والتطبيق) التعرف على نشأة وتطور مفهوم السياسات العامة والاهتمام بدراستها وعملية صنع السياسات العامة وطبيعتها والفواعل الرسمية وغير الرسمية المؤثرة فيها، والتعرف على طبيعة عملية التنفيذ كونها المرحلة التي تثبت قدرة الدولة على تنفيذ ما تقوم بتبنيه وإقراره من تشريعات وقوانين، وكذلك دراسة عمليتي تقييم وتحليل السياسات العامة والتعرف على مفهوميها والجهات المعنية بهما ومتطلبات كل عملية، وآخر ما تم تناوله هو ثلاثة نماذج متباينة لتجارب تطبيق السياسات العامة.

ومن خلال الدراسة تم التوصل إلى النتائج الآتية:

1- بالرغم من حداثة السياسات العامة حقلاً معرفياً إلاّ أنها تُعد بقدم وجدود الدولة من حيث التطبيق وأن لم تكن بالمفهوم الحرفي للمصطلح بالوقت الراهن.

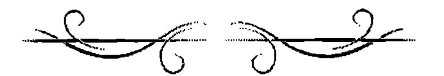
2- تعد السياسات العامة أمراً مهماً وضرورة ملحة ينبغي الاهتمام بها من قبل الدولة ولا سيما الرامية منها إلى تطوير نفسها ومجتمعاتها وتحقيق التنمية الملائمة والتطور المنشود.

3- تُشكل عملية صنع السياسات أكثر المراحل التي تمر بها السياسات تعقيداً وحساسية بسبب الأوضاع التي ينبغي أن تمر بها والفواعل المختلفة والمتنوعة التي تهدف إلى الحصول على موقع أو دور مؤثر في رسم هذهِ السياسات.

4- تختلف طبيعة السياسات العامة وكذلك دور وطبيعة الفواعل الرسمية وغير الرسمية المؤثرة في صنعها وتنفيذها بحسب النظام السياسي القائم من دولة إلى أخرى.

5- تُعد التجربة الماليزية في مجال السياسات العامة تجربة ناجحة بالرغم من حداثتها وتعقيدات الأوضاع الدينية والعرقية في ماليزيا، ويمكن الاستفادة من هذهِ التجربة لتطوير وتطبيق نموذج ناجح للسياسات العامة سواء في العراق أو المنطقة العربية.

6- يُشكل النموذج الأمريكي التجربة الأسبق والأنجح وهو نموذج يحتذى به في ميدان نشأة وتطور ونجاح السياسات العامة.



قائمة المصادر

قائمة المصادر

المصادر العربية

اولاً - الوثائق:

1. الدستور العراقي النافذ لعام 2005.
2. دستور ماليزيا النافذ الصادر عام 1957 شاملاً تعديلاته لغاية 2007.
3. اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكو)، **تقرير اجتماع الخبراء لمناقشة دراسة "تحليل مقارن لمشاركة المجتمع المدني في السياسات العامة في دول عربية مختارة"**، (بيروت: بيت الامم المتحدة،1-2 كانون الأول 2010).
4. مجلس حقوق الانسان - الجمعية العامة للأمم المتحدة ، **تقرير وطني مقدم وفقاً للفقرة 15 (أ) من مرفق مجلس حقوق الانسان** 1/5، (جنيف: 2-13 شباط 2009).

ثانياً - الكتب:

1. سعيفان، أحمد. **المؤسسات الاجتماعية والسياسية في الدولة الحديثة**، (بيروت: مكتبة لبنان ناشرون، 1998).
2. حرب، أسامة الغزالي. **الأحزاب السياسية في العالم الثالث**، سلسلة عالم المعرفة (117)، (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، 1987).
3. عبد الكافي، اسماعيل عبدالفتاح. **اسس ومجالات العلوم السياسية**، (الاسكندرية: مركز الاسكندرية للكتاب، 2012).
4. الخزرجي، ثامر كامل محمد. **النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة – دراسة معاصرة في استراتيجية إدارة السلطة**، الطبعة الأولى (عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع ، 2013).
5. ووتر بري، جون. **الاقتصاد السياسي لتغير المناخ في المنطقة العربية**، (نيويورك: برنامج الامم المتحدة الإنمائي، المكتب الإقليمي للدول العربية، 2013).
6. اندرسون، جيمس. **صنع السياسات العامة**، ترجمة عامر الكبيسي، الطبعة الرابعة، (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2010).
7. الطيب، حسن أبشر .**الدولة العصرية دولة مؤسسات**، (القاهرة: الدار الثقافية للنشر والتوزيع، 2000).

8. اسماعيل، حسن سيد احمد. **النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وانكلترا**، ط1، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1976).

9. أباظة، حسين (إشراف). **إعداد سياسة متكاملة للتنمية: دليل مرجعي**، (نيويورك: برنامج الأمم المتحدة للبيئة، آب أغسطس، 2009).

10. محمود، خالد وليد. **دور مراكز الابحاث في الوطن العربي: الواقع الراهن وشروط الانتقال إلى فاعلية اكبر**. سلسلة دراسات، (الدوحة: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2013).

11. خيري عبد القوي، **دراسة السياسة العامة**، الطبعة الأولى، (الكويت: ذات السلاسل للطباعة والنشر والتوزيع، 1988).

12. سلوى شعراوي جمعة (تحرير)، **تحليل السياسات العامة في الوطن العربي**، (القاهرة: جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2004).

13. صدقة يحيى فاضل، **مبادئ علم السياسة (مدخل.. لدراسة العلوم السياسية)**، (جدة: مطابع مؤسسة المدينة للصحافة (دار العلم)، 2003).

14. عبد العظيم البدران، **كيف تحكم ايران؟ دراسة في صنع السياسات العامة بعد عام 1989**، (بيروت: الدار العربية للعلوم ناشرون، 2014).

15. علي الدين هلال (محرر)، **تحليل السياسات العامة - قضايا نظرية ومنهجية**، (القاهرة: (القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1988).

16. فهمي خليفة الفهداوي، **السياسات العامة.. منظور كلي في البنية والتحليل**، (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2001).

17. لبيب شائف محمد، **الدليل التدريبي للقادة الإداريين في السياسات العامة**، (صنعاء: الامانة العامة بمجلس الوزراء اليمني، 2012).

18. ماريا مرسي، **المرأة والأمن الإنساني**، (عمان: المجلس الوطني لشؤون المرأة، 2011).

19. مجموعة باحثين، **مساءلة السياسات: دليل مرجعي لتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية**، (بيروت: شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، 2013).

20. حمود، محمد علي. **دليل السياسات العامة (دليل تعريفي – تدريبي – للباحث والمتخصص للسياسي وللإداري)**، (بغداد: دار الدكتور للعلوم الإدارية والاقتصادية، 2014).

21. القريوتي، محمد قاسم. **رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل السياسة العامة،** (عمان: دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، 2006).

22. الحديثي، مها عبداللطيف. والخفاجي، محمد عدنان. **النظام السياسي والسياسة العامة،** (كربلاء: مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، 2006).

23. العواملة، نائل عبد الحافظ. **تحليل السياسات العامة – مدخل نظامي تطبيقات من الأردن والخليج العربي،** (عمان: مركز أحمد ياسين، 1999).

24. وزارة الخارجية الأمريكية، **موجز نظام الحكم الأمريكي،** (واشنطن: بلا).

25. العزاوي، وصال نجيب. **السياسة العامة – دراسة نظرية في حقل معرفي جديد،** (بغداد: جامعة بغداد، مركز الدراسات الدولية، 2001).

26. العزاوي، وصال نجيب. **مبادئ السياسة العامة** (عمان: دار اسامة للنشر والتوزيع، 2003).

ثالثاً - الرسائل والاطاريح:

1. إبتسام قرقاح، "دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر (1989 – 2009)"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، باتنة، 2011/2010.

2. أحمد طيلب، "دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي"، مذكرة ماجستير غير منشورة ، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2007/2006.

3. استبرق فاضل شعير، "مقومات رسم السياسة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، بغداد، 2007.

4. اسراء علاء الدين نوري، "مساهمة النظم الإدارية في صنع السياسات العامة – دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، بغداد، 2005.

5. حسيبة غارو، "دور الأحزاب السياسية في رسم السياسة – دراسة حالة الجزائر من 1997 – 2007"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة مولود معمري – تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، 2012.

6. حسيني محمد العيد، "السياسات العامة الصحية في الجزائر – دراسة تحليلية من منظور الإقتراب المؤسسي الحديث 1990 – 2012"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ورقلة، 2012-2013.

7. سمير بن عياش،" السياسة العامة البيئية في الجزائر وتحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي – دراسة حالة ولاية الجزائر (1999 – 2009)"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، الجزائر، 2011/2010.

8. عبدالحميد بن عيشة، "العلاقة بين السياسة والإدارة في الجزائر، أطروحة دكتوراه غير منشورة"، جامعة الجزائر-1-، كلية الحقوق، عين بن عنكون، 2011/2010.

9. عزيزة ضمبري، "الفواعل السياسية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق، باتنة، 2008/2007.

10. علاوة الجندي، "دور البرلمان في رسم السياسة العامة في الجزائر"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ورقلة، 2013.

11. عمار معمر، "إشكالية صنع السياسة العامة في الجزائر– دراسة وصفية تحليلية"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بن يوسف بن خدة، كلية العلوم السياسية والإعلام، الجزائر، 2009/2008.

12. مجدي عريف، "نظم المعلومات الإدارية ودورها في حل مشكلات الإدارة العامة (دراسة ميدانية على مديرية المالية في اللاذقية)"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة تشرين، كلية الإقتصاد، اللاذقية، 2008.

13. محمد احمد أو غنيم، دور المؤسسات الأمريكية في تنفيذ السياسة الخارجية للولايات المتحدة الأمريكية في فلسطين، رسالة ماجستير غير منشورة، اكاديمية الادارة والسياسة وجامعة الاقصى، غزة، 2013.

14. مسعود البلي، "واقع السياسات العامة في الجزائر ومدى إرتباطها بالتنمية المستدامة"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الحاج لخضر – باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، باتنة، 2010/2009.

15. معو زين العابدين، "المعلومات كآلية لرسم السياسات العامة في الجزائر"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة العقيد الحاج لخضر ،كلية الحقوق، باتنة، 2009/2008.

16. موهوب ياسين، "دور المرأة في صنع السياسة العامة في الجزائر"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، الجزائر، 2011/2010.

17. نادية بونوة، "دور المجتمع المدني في صنع وتنفيذ السياسات العامة – دراسة حالة الجزائر"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الحاج لخضر – باتنة، كلية الحقوق، باتنة ،(2010/2009).

18. نصر محمد علي، "النظام الحزبي وأثره في اداء النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية (دراسة حالة الحرب على العراق)"، اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة النهرين – كلية العلوم السياسية، بغداد، 2012.

19. نور الدين دخان، "تحليل السياسات التعليمية العامة – نموذج الجزائر –"، اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة الجزائر – بن يوسف بن خدة، كلية العلوم السياسية والإعلام، 2007.

20. هشام جميل كمال، "الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق (دراسة مقارنة)"، اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة تكريت، كلية القانون، تكريت ، 2012.

21. يزن خلوق محمد، "الاحزاب السياسية وصنع السياسة العامة في تركيا تجربة حزب العدالة والتنمية (انموذجاً)"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، بغداد، 2012.

22. يعقوب يوسف ثامر، "العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتطبيقها في دولة الكويت"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، عمان ، 2010).

رابعاً – البحوث والدوريات:

1. احمد رشيد، "شكل التنظيم الحكومي في إطار السياسة العامة"، في: علي الدين هلال (محرر)، **تحليل السياسات العامة – قضايا نظرية ومنهجية**، (القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1988).

2. أماني قنديل، "دور الأحزاب وجماعات المصالح في السياسات العامة"، في: علي الدين هلال (محرر)، **تحليل السياسات العامة - قضايا نظرية ومنهجية**، (القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1988).

3. بارة سمير، "السياسات العامة: دراسة في العوامل والمفاهيم"، **بحث غير منشور**، (ورقلة : بلا).

4. جهاد عودة، "دور محلل السياسات العامة في صناعة القرارات الاستراتيجية الأمنية"، في: سلوى شعراوي جمعة (تحرير)، **تحليل السياسات العامة في الوطن العربي**، (القاهرة: جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2004).

5. رنده علوان حسين، "مؤسسة راند الأمريكية ودورها في السياسة الخارجية الأمريكية"، **المجلة السياسية والدولية**، العدد 23، (بغداد: 2013).

6. زياد عبد الصمد، "اهمية مساءلة السياسات من قبل منظمات المجتمع المدني"، في كتاب: مجموعة باحثين، **مساءلة السياسات: دليل مرجعي لتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية**، (بيروت: شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، 2013).

7. سامي الخزندار وطارق الاسعد،" دور مراكز الفكر والدراسات في البحث العلمي والسياسات العامة"، **دفاتر السياسة والقانون**، العدد 6، (ورقلة: 2012).

8. سحر كامل محمد، السياسة العامة ووسائل المجتمع المدني في صنعها (دراسة نظرية)، **مجلة كلية التربية للبنات**، العدد 2، المجلد 24، (بغداد: 2013).

9. سلوى شعراوي جمعة، "تحليل السياسات العامة في القرن الحادي والعشرين، في: سلوى شعراوي جمعة (تحرير)، **تحليل السياسات العامة في الوطن العربي**، (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2004).

10. سلوى شعراوي، "أنماط القيادة والسياسة العامة"، في: على الدين هلال (تحرير)، **تحليل السياسات العامة - قضايا نظرية ومنهجية**، (القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1988) .

11. السيد عبد المطلب غانم، "الإقترابات والأدوات الكيفية والكمية في تحليل السياسات العامة""، في: علي الدين هلال (محرر)، **تحليل السياسات العامة - قضايا نظرية ومنهجية**، (القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1988).

12. السيد ياسين، "السياسات العامة القضايا النظرية والمنهجية"، في: على الدين هلال (محرر)، **تحليل السياسات العامة – قضايا نظرية ومنهجية**، (القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1988) .

13. طه خليل، "دور محلل السياسات العامة في اجهزة المعلومات"، في: سلوى الشعراوي جمعة (تحرير)، **تحليل السياسات العامة في الوطن العربي**، (القاهرة: جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2004).

14. عباس حسين جواد وارزوقي عباس عبد، صياغة السياسات العامة (إطار منهجي)، **مجلة أهل البيت (ع)**، العدد الأول، (كربلاء: بلا) .

15. عبد الحافظ الصاوي، "قراءة في تجربة ماليزيا التنموية"، **مجلة الوعي الإسلامي**، العدد 451، (الكويت: 2003) .

16. عطاالله سليمان الحديثي واسراء كاظم الحسني، "تعدد القوميات في ماليزيا ودورها في تطور نظامها السياسي واستقراره"، **مجلة كلية التربية**، العدد 13، (الكوت: 2013) .

17. غازي ابراهيم الجنابي، "القضاء الإداري في العراق"، **مجلة التشريع والقضاء**، العدد 4، (بغداد: 2009) .

18. غازي أبو قاعود، "وظيفة محلل السياسات العامة في الأردن: دراسة وصفية تقييمية"، في: سلوى شعراوي جمعة (تحرير)، **تحليل السياسات العامة في الوطن العربي**، (القاهرة: جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2004).

19. فاطمة الرابعة، "تحليل السياسات العامة في الاردن: نظرة تحليلية في الممارسة"، في: سلوى شعراوي جمعة (تحرير)، **تحليل السياسات العامة في الوطن العربي**، (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2004).

20. قتيبة مخلف عباس، آليات الانظمة السياسية في صناعة القرار السياسي، **مجلة سر من رأى**، العدد 10، المجلد 4، (سامراء: 2008).

21. كمال المنوفي، "السياسة العامة وأداء النظام السياسي"، في: علي الدين هلال (محرر)، **تحليل السياسات العامة وقضايا نظرية ومنهجية**، (القاهرة: جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز البحوث والدراسات السياسية، 1988).

22. محسن صالح، "النموذج السياسي الماليزي وادارة الاختلاف"، **قضايا**، (الدوحة: 21 حزيران 2012).

23. محمد الحسين ومحمد هلال الرفاعي، تنامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام الأمريكي – دراسة تحليلية، **مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية**، العدد 2، المجلد 26، (دمشق: 2010).

24. محمد شطب عيدان، "دور الأداء الرمزي في السياسة العامة"، **مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية**، العدد 10، المجلد 15، (تكريت: 2008).

25. محمد عباس محسن، "اقتراح القوانين بين المبادر التشريعية والمبادرة الحكومية.. مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي"، **مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية**، العدد 11، (الشلف: 2014).

26. هارفي كي، "قوة القرار – كيف تتخذ قراراتك الناجحة بثقة"، **دورية خلاصات كتب المدير ورجل الأعمال**، العدد الأول، السنة الثانية،(القاهرة: 1994).

27. هشام زغاشو،" صنع السياسة العامة من منظور توزيع السلطة وعلاقتها بالرأي العام في الانظمة المفتوحة"، **مجلة البحوث والدراسات الانسانية**، العدد 10، (سكيكدة: 2015).

خامساً – المؤتمرات والندوات:

1. زوامبية، عبد النور. "دور السلطة التشريعية في رسم السياسة العامة في الجزائر"، مداخلة في : **الملتقى الوطني للسياسات العامة ودورها في بناء الدولة وتنمية المجتمع** ،جامعة مولاي الطاهر- سعيدة، 26-27 نيسان 2009.
2. الشدادي، سعيد عبده سعيد. و محمد، لبيب شائف. "واقع الإدارة العامة في اليمن واتجاهات تطويرها"، في ندوة : **التحديات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الراهنة التي تواجه اليمن**، مركز الدراسات والبحوث اليمني، صنعاء ، 16 كانون الثاني 2013).
3. عبيكشي، عبد القادر سعيد. "المستوى القيمي في تحليل السياسة العامة الوطنية: دراسة في إلزامية التفعيل والتصويب"، الملتقى العلمي الأول: **السياسة العامة ودورها في بناء الدولة وتنمية المجتمع**، جامعة مولاي الطاهر – سعيدة، 26-27 نيسان 2009.
4. عرابة، رابح. و قندور، عبد الكريم. "حرية المعلومات ومشاركة المجتمع المدني ودورهما في صياغة السياسات العامة للحد من الفساد"، في مؤتمر: **ابعاد الجيل الثاني من الاصلاحات الاقتصادية بالدول النامية**، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 4 - 2007/12/5.
5. محمود، صدفة محمد. و شيحة، نجوان فاروق. **"دور استطلاعات الرأي العام في صنع السياسات العامة"، بحث مقدم إلى المؤتمر الدولي** لاستطلاعات الرأي العام واتخاذ القرار– النظرية والتطبيق، **(القاهرة: 2007).**
6. مهنا، كامل. "تجربة منظمات المجتمع المدني اللبنانية"، اللقاء الاقليمي حول : **تأثير منظمات المجتمع المدني في العالم العربي في السياسات العامة**، منظمة الاونيسكو – المكتب الاقليمي والمركز اللبناني للدراسات، بيروت، 22 -24 آذار2004.

سادساً - المحاضرات:

1. عبدالله بن حسين عبدالمجيد، **مقدمة: في الإدارة العامة (محاضرات)**، (مكة المكرمة: جامعة أم القرى، كلية العلوم الإقتصادية والمالية الإسلامية، بلا تاريخ).
2. أغادير سالم العيدروس، **مقدمة في الإدارة العامة (محاضرات)**، (مكة المكرمة: جامعة أم القرى، بلا تاريخ).

سادساً – الانترنت:

1. اشرف السعيد، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام السياسي الأمريكي، في:
http://digital.ahram.org.eg/articles.aspx?Serial=220320&eid=4748
2. السيد عبد المطلب احمد غانم، السياسة العامة: التحليل-الصنع-التنفيذ-التقويم ، 2007، في:
www.eaddla.org/parlaman/parlaman%20english/peper_4.doc
3. النظام الرئاسي الأمريكي، في: www.yemenintransition.com
4. أماني مسعود، دور البرلمان في صنع السياسات العامة، في:
www.eaddla.org/parlaman/peper_3.doc
5. بارة سمير، نشأة وتطور علم السياسة العامة، في:
http://etudianf-dz.com/vb/showthread.php?t=66778&goto=nextnewest
6. بشرى العبيدي، مبدأ الفصل بين السلطات: مفهومه / مركزه في الدستور العراقي، في: http://www.miqpm.com/RS-Details.php?ID=14
7. جابرعوض، صنع السياسات العامة في ماليزيا: المحددات والخصائص، في:
http://xa.yimg.com/kq/groups/23355551/1708416239/name/%D8%B9%D8%B1%D8%B6+%D9%88%D8%B1%D9%82%D8%A9+%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%B3%D8%A9+%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%85%D8%A9+%D9%81%D9%94+%D9%85%D8%A7%D9%84%D9%8A%D8%B2%D9%8A%D8%A7+%D9%86%D9%87%D8%A7%D8%A6%D9%94.pps
8. حسن بلا، مدخل لفهم السياسات العامة، في:
http://www.marocdroit.com/%D9%85%D8%AF%D8%AE%D9%84-%D9%84%D9%81%D9%87%D9%85-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%B3%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%85%D8%A9_a2369.html
9. خليل حسين، السياسات العامة ومفهوم إدارة الدولة، في:
http://drkhalilhussein.blogspot.com/2011/02/blog-post_04.html
10. خليل حسين، المؤسسات الرسمية والأهلية وعملية صنع السياسات العامة، في:
http://drkhalilhussein.blogspot.com/2013/05/blog-post_31.html
11. دندان عبد الغاني، السياسة العامة بين الخبرة النظرية والواقع العملي، في:
http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=165951
12. رسم السياسة العامة ومشاكلها، في:

http://etudiantdz.net/vb/showthread.php?t=48713&s=ebfab038610aa811714da64d80a3a3a3

13.سعد علي حسين، تجربة التنمية الماليزية، في: www.adhwaa.org

14. سعيد عبد الهادي، مراكز الفكر الأمريكي... قراءة في خرائط مراكز الفكر الأمريكية، في:
http://www.almutmar.com/index.php?id=200710558

15. سليمة قاسم، الاعلام ودوره في رسم السياسة العامة، في:
juhainanews.com/body.asp?field=article_w&id=649

16. سياسة عامة، ويكيبيديا - الموسوعة الحرة، في:
https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%B3%D8%A7%D8%AA_%D8%B9%D8%A7%D9%85%D8%A9

17. طه محمد عبدالمطلب، آليات التنفيذ ومحاور التطوير، في:
http://www.ahram.org.eglarchive/2001/2/27/FILE2.HTM

18. عزيز جبر شيال، السياسات العامة في العراق: الأسس والتقويم، في:
http://www.iier.org:/uploadefiles/publication/real/1414992571031114publicPolicyinIraqFound ations and Calibration Dr.Aziz Jabr.pdf

19. علي محمد إبراهيم كردي، السياسة العامة، في:
http://kenanaonline.com/users/alikordi/posts/536771

20. علي محمد ابراهيم كردي، مفهوم الادارة العامة، في:
http://kenanaonline.com/users/alikordi/posts/535686

21. فائزة باباخان، مساهمة منظمات المجتمع المدني في رسم السياسة العامة، في:
manber.ch/manber.php?action=view&id=5468

22. فارس حامد عبدالكريم، الرقابة على سلطات الدولة، في:
http:// http://www.brob.org/bohoth/bohoth1/bohoth126.htm

23. ماجد أحمد الزاملي، رسم السياسات العامة للدولة، في:
http://www.sotkurdistan.net/index.php?option=com_k2&view=item&id

24. ماليزيا، متاح على الرابط: ماليزيا http://ar.wikipedia.org/wiki/

25. مازن ليلو راضي، ضمانات احترام القواعد الدستورية في العراق، ص 11، في:
http://www.constitutionnet.org/files/guarantees_for_respecting_constitutional_rules_in_iraq.pdf

26. محمد أبو رمان، من دواوين السياسة إلى السياسات العامة، في:
http://islamselect.net/mat/91830

27. محمد صالح، دور الجماعات الضاغطة في صناعة القرار السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية، في:
http://www.marocdroit.com/%D8%AF%D9%88%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%85%D8%A7%D8%B9%D8%A7%D8%AA-%D8%25A%E2%80%A6

28. محمد صديق، تقييم السياسات العامة، في:
www.gapl.yoo7.com/t114-topic

29. مطاع هاشم، دور السلطة التشريعية في رسم السياسة العامة بعد 2003، في:
http://www.alrafedein.com/images/alrafedein-center-1.pdf

30. نجوى ابراهيم محمود، مفهوم السياسات العامة، في:
http://alhoriyatmaroc.worldgoo.com/t524-topic

31. نشأة السياسة العامة، في:
http://30dz.justgoo.com/t1679-topic

32. هالة كريم، السلطة الثالثة تفصل في المنازعات بمعزل عن البرلمان والحكومة، في:
http://www.alsabaah.iq/Articleshow.aspx?ID=59333

33. هزار صابر امين، مراكز التفكير ودورها في التأثير على صنع السياسة، في:
http://fcdrs.com/mag/issue-4-2.html

34. وصال نجيب العزاوي، الديمقراطية التوافقية وفق المنظور العراقي، في:
http://www.iraqnewspaper.net/news.php?action=view&ID=24314

المصادر الاجنبية

1. Elliot Stern , Role of Evaluation in Public Policy , Presentation to Conference: 'Evaluation of EU Structural Funds: Reinforcing Quality and Utilisation' , Lithuania , March 2009.
2. Narendra Raj Paudel , Critical Account of policy Implementation – Theories: status and Reconsideration , Nepalese Journal of Public Policy and Governance. Vol xxv , No.2 , December , 2009.
3. R.kent Waever , But Will It Work ?: Implementation Analysis to Improve Government Perforamance , Issues in Governance Studies , Number 32 , The Brooking Institution , Washington. DC. , 2010.
4. Robbie Waters Robichau and Laurence E. Lynn Jr. , The Implementation of Public Policy: Still the Missing Link , The Policy Studies Journal, Vol. 37, No. 1, 2009.

5. Taiwo Makinde , Problems of Policy Implementation in Developing Nations: The Nigerian Experience , J.SoC.Sci.11(1),Obafemi Awolowo University , Nigeria , 2005.
6. The role of Non Governmental Organisations As a promoter of public policy in Moldova , (Moldova: the National Endowment for Democracy (NED) , 2012).
7. Yannis Karagiannis & Claudio M. Radaelli , POLICY-MAKING , in book: Daniele Caramani (ed.) , COMPARATIVE POLITICS , Oxford University Press , March 2007.
8. Implementation: Putting Policy into Practice , at link:/http://www.ru.nl/publicadministration/research/centre-policy
9. Marie Pier Rochon, Types of Evaluation Methodology , at link: http://www.ehow.com/info_8510858_types-evaluation-methodology.html
10. Matthew J:Geiger,Implementation of Public Policy: Issues Theory and Practice , at link:- http://voices.yahoo.com/implementation-poblic-policy-is sues-theory-and-6001462.html
11. Policy Implementation , at link: http://www.boundless.com/politicalscience/domestic-Policy/Policy-making-process/Policy-implementation
12. Problems of policy Implementation 2009 , at link: http://www.healtknowledge.org.uk/public-health-textbook/medical-sociology-policy-economics/4c-equality- equality-policy/ Problems- policy-Implementation
13. Shane Hall , How to Evaluate Public Policy , at link: http://www.ehow.com/now_5048482_evaluate-Public-Policy.htm
14. Shane Hall , What is Evaluate Policy , al link: http://www.ehow.com/about_5368766-evaluation.html&usg=ALKJrhgzh.NTDIMA8F4E0E_BgvsnpAh5fA
15. The Policy Process-Implementation , at link: http://dspace.jorum.ac.uk/xmlui/bitsream/handle/10949/3028/pp5revised.ppt
16. Wayne Hayes ' Public Policy Cyele , at link: http://Profwork.org/pp/implement/



الترقيم الدولي : 978-977-473-266-9

رقم الإيداع : 2018/14044



المنظمة العربية للتنمية الإدارية
جامعة الدول العربية

مقاربات نظرية في السياسات العامة



د. مثنى فائق مرعي العبيدي

مقاربات نظرية في السياسات العامة

ARADO

المنظمة العربية للتنمية الإدارية
جامعة الدول العربية

المقر الرئيس

2 شارع الحجاز - روكسي - مصر الجديدة
القاهرة - جمهورية مصر العربية

هاتف +202 - 2258-0006
فاكس +202 - 2258-0077
e-mail: arado@arado.org

المقر الإقليمي

قناة القصباء المائية - بحيرة خالد
الشارقة - دولة الإمارات العربية المتحدة

هاتف +971 - 6 - 5563399
فاكس +971 - 6 - 5567007
e-mail: aradosh@arado.org

ISBN 978-977-473-266-9

9 789774 732669

www.arado.org